

أنظمة الحكم في الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء السادس

النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

الجزء السابع

الوضع الحقوقي للنائب في السلطة التشريعية

د. قائد محمد طربوش

دكتوراه علوم في فقه القانون DSC - من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراه PHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢ م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

2007

المجلد الخامس



أنظمة الحكم في الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء السادس

النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

د / قائد محمد طربوش

دكتوراه علوم في فقه القانون DSC – من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراه PHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢ م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

٢٠٠٧



الفهرس :

الباب الأول : إجتماعات السلطة التشريعية .

الباب الثاني : المبادرة البرلمانية .

الباب الثالث : الإقتراحات المقدمة من النواب في القضايا المالية .

الباب الرابع : إقرار القوانين والمعاهدات .

الجزء السادس

النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

يمثل النشاط البرلماني للسلطة التشريعية بكل من دورية اجتماعات هذه السلطة وتأجيله وجلساتها والمناقشات التي تدور فيها وطرائق التصويت على الموضوعات المثارة فيها ومبادرات الأعضاء وإقرار القرارات والقوانين والمعاهدات الخ . . .

الباب الأول

١- دورة اجتماعات السلطة التشريعية

تعتبر اجتماعات هذه السلطة من المهام الضرورية لمزاولة أعمالها سواء نص الدستور على ذلك أم تركه للوائح التنظيمية للسلطة التشريعية. والهدف من الاجتماعات الدورية لهذه السلطة تأمين استقلاليتها لممارسة صلاحيتها الدستورية. وهناك أكثر من طريقة لتعيين مواعيد اجتماعات هذه السلطة. الطريقة الأولى لتعيين مواعيد اجتماعاتها. وتكمن في أن يوكل إلى السلطة التنفيذية أمر تعيين هذه المواعيد. وهذا ما هو معمول به في البرلمان الإنجليزي وقد أخذت به كثير من الأحكام الدستورية. وتوكل الطريقة الثانية في تحديد مواعيد اجتماعات هذه السلطة إلى الدستور الذي يعين دورات السلطة التشريعية وتاريخها ومدتها. وبذلك يكفل لهذه السلطة حد أدنى للاجتماع بمعزل عن إدارة السلطة التنفيذية^(١).

ويعود تاريخ اجتماعات السلطة التشريعية في الفقه الدستوري إلى البرلمان الإنجليزي بعد أن عبر بهذه التسمية حين شارك المجلس الملك تولى السلطة التشريعية وأصبح له مبدأ حقوقيا وطيدا منذ زمن حكم هنري الثاني إذ

(١) راجع أنور الخطيب، الأصول البرلمانية: ص ١٦٢-١٦٣.

أصبح مع مرور الوقت على هذا البرلمان أن يثبت أمره حتى صارت اجتماعاته دورياً سنوياً في القرن الثالث عشر الميلادي في عهد انوار الأول^(١). لقد صدر في عام ١٣٢٠م قانون يقضي بعقد اجتماعات البرلمان سنوياً إلى كل من قانون الجيش واعتماداته السنوية^(٢). على أنه لم تنحصر دورات اجتماعات السلطة التشريعية على البرلمان الإنجليزي فقط ، بل وظفرت مجالس الطبقات في فرنسا بحق انعقاد دورات اجتماعاتها بصورة دائمة أو شبه دائمة لمدة ثلاث سنوات (١٣٥٥ - ١٣٥٨) ثم انقطعت دوراتها بعد ذلك. إذ لم تدعى مجالس الطبقات للاجتماعات الدورية في الفترة ما بين ١٤٨٤ - ١٥٦٠ ، ثم دُعيت هذه المجالس إلى اجتماعات دورية في عام ١٩٨٩^(٣).

ولطريقتي اجتماعات السلطة التشريعية المذكورتين أعلاه عيوباً في الفقه الدستوري سواء أو كل للسلطة التنفيذية أمر تعيين مواعيد اجتماعات السلطة التشريعية ، أو حدد الدستور هذه المواعيد . وحجة الفقه في ذلك أنه إذا كانت انعقادات دورات السلطة التشريعية عديدة طويلة فإنها تقترب عندئذ من طريقة العقود المستمرة . وإذا كانت انعقادات السلطة التشريعية قليلة وقصيرة فانه يخشى أن لا تكون كافية لكي تقوم هذه السلطة بواجباتها إلا متى طالب للحكومة أن تدعوها إلى اجتماعات إضافية. وقد نشأ عن الطريقتين طريقة وسطى تقوم على المزج بين الطريقتين تكمن في أن يوكل إلى الدستور أن يعين عدداً من الانعقادات ويترك للسلطة التنفيذية أن تعين انعقادات إضافية

(١) راجع اسمن . الحقوق الدستورية : ص ٤٦

(٢) راجع الكسندر ، الدستور البريطاني : ص ٣٨ - ٤٢ .

(٣) راجع دوفرجه ، دساتير فرنسا : ص ٢٣ - ٢٤ .

للسلطة التشريعية. وهذه هي الطريقة التي تبناها الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٥^(١).

ونظراً لأننا سنتطرق لطرق دعوة السلطة التشريعية للاجتماع من قبل السلطة التنفيذية في الجزء الخاص بصلاحيات السلطة التنفيذية . يقتصر هنا على موضوع مدة ودورية اجتماعات السلطة التشريعية العادية والاستثنائية والاجتماعات التي تعقدها هذه السلطة حكماً ؛ والاجتماعات الباطلة بحكم القانون.

لقد تباينت الأحكام الدستورية في الدول العربية بصدد تحديد اجتماعات السلطة التشريعية بالشكل التالي : لم تحدد طائفة من دساتير بلدان البحث بداية اجتماعات السلطة التشريعية بيوم محدد مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والدساتير السودانية جميعاً والدستور العراقي لعام ١٩٦٤ ودستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ والدستور التونسي. غير أن أحكام هذه الدساتير قد تغيرت في مدة دورة هذه السلطة. لقد نصت المادة ٥٣ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ على أن (يدعى مجلس الشورى للانعقاد الدوري السنوي العادي في اليوم المحدد فإذا لم يدع يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد العادي ثلاثة أشهر على الأقل ولا يجوز فضه قبل اعتماد الميزانية). لقد اتفقت أحكام هذا الدستور بشأن مدة الانعقاد العادي للسلطة التشريعية مع أحكام الدستور الأردني لعام ١٩٢٨ طبقاً للفقرة ب من المادة ٢٩ منه التي قررت أن : تبدأ دورة المجلس التشريعي العادي في التاريخ الذي يطلب إليه الاجتماع طبقاً للفقرتين السابقتين من هذه المادة وتمتد ثلاثة أشهر. إلا إذا حل المجلس المذكور من قبل الأمير قبل انعقاد تلك المدة . على أنه يمكن تمديد الدورة من قبل الأمير مرة أخرى لا تزيد على

(١) راجع أنور الخطيب , الأصول البرلمانية : ص ١٦٣.

الثلاثة أشهر لإحراز أشغال مستعجلة . وعند انتهاء الأشهر الثلاثة المذكورة أو أي تمديد لها يفض المجلس . وبذلك اتفقت المدة العادية لندوة السلطة التشريعية في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ ودستور الأردن لعام ١٩٢٨ من حيث المبدأ . غير أن الدستور الأردني هذا قد أتى بحكم اظباقي . أحراز فيه لرئيس الدولة حق تمديد مدة الاجتماع لهذه السلطة في حين صمت عن ذلك دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ .

ومع اتفاق أحكام الدساتير السودانية مع دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ بصدد عدم تحديد بداية الدورة العادية للسلطة التشريعية إلا أنها قد تفاوتت معها في مدة الدورة العادية لهذه السلطة ودعوتها من قبل السلطة التنفيذية . لقد قضت المادة ٥٤ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ بأن يعين مجلس السيادة بناء على نصيحة رئيس الوزراء تاريخ ومكان كل دورة برلمانية ، على أنه يجب دعوة البرلمان للانعقاد مرة على الأقل في كل سنة ، بحيث يكون تاريخ بداية كل دورة انعقاد جديد في مدى ستة شهور من تاريخ الجلسة الأخيرة للدورة السابقة (فقرة ١ من المادة) . وتستمر دورة الانعقاد البرلمانية حتى يقر مجلس السيادة بناء على نصيحة رئيس الوزراء تعطيل المجلسين أو مجلس النواب الخ... (فقرة ٢) . وهو نفس الحكم الدستوري الذي قرره مجددا المادة ٥٣ من دستور السودان عام ١٩٦٤ (مع تعديل تشكيل السلطة التشريعية من مجلسين إلى مجلس واحد) . وبالمقابل انخفضت مدة دورة السلطة التشريعية إلى ثلاثة أشهر في دستور السودان لعام ١٩٨٥ . لقد نصت المادة ٦٨ منه على أن يحدد رأس الدولة بناء على نصيحة رئيس الوزراء تاريخ بداية كل دورة انعقاد للجمعية التأسيسية وكانها على أنه يجب دعوة الجمعية التأسيسية مرة على الأقل في كل سنة . بحيث يكون تاريخ بداية كل دورة انعقاد جديد مرة على الأقل في كل سنة . بحيث يكون تاريخ بداية كل

دورة انعقاد جديد في ثلاثة أشهر من تاريخ الجلسة الأخيرة للدورة السابقة (فقرة ١ من المادة) وإذا كانت أحكام دستاير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ قد قررت الدورة العادية للسلطة التشريعية في مدة ستة شهور من انعقاد الدورة السابقة وبنصيحة رئيس الوزراء في دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤ وفي مدة ثلاثة أشهر وبنصيحة رئيس الوزراء في دستور ١٩٨٥ فان دستور السودان لعام ١٩٧٣ قد خول حق دعوة اجتماع السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية كما سبق الذكر وحدد مدة اجتماعها السنوي بفترة (لا تقل عن ستة أشهر ولا ينقض المجلس قبل نظر مشروع الميزانية (م.١٢٥).

واتفقت الأحكام المكملة للدستور العراقي لعام ١٩٦٤ مع الأحكام الدستورية المذكورة سابقا بشأن عدم تحديد بداية مدة اجتماع السلطة التشريعية . إذ نصت المادة ١٤ من قانون مجلس الشورى العراقي الصادر في عام ١٩٦٤ على أن يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشورى للانعقاد وتستمر دورة الانعقاد سبعة أشهر على الأقل في السنة ولا يجوز فوزه قبل تصديق الميزانية الخ...و الجدير بالإشارة إلى أن الأحكام الدستورية السابقة الذكر رغم أنها قد اتفقت في الدورة السنوية الواحدة للسلطة المؤقتة مجلس الشورى العراقي) والتشريعية^(١). غير أنها قد تفاوتت في مدة الدورة بالشكل التالي: ٣ أشهر في الدستور اليمني لعام ١٩٦٤ و ٦ أشهر في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ و ٧ أشهر في قانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ وتجديد اجتماعات هذه السلطة في دستاير السودان بعد انقضاء ستة أشهر في دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤ وثلاثة أشهر في دستور ١٩٨٥. وعلاوة

(١) والهيئات المؤقتة في هذه الأحكام هي مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ والجمعية التأسيسية السودانية بموجب دستور ١٩٦٤. هذا وتجدر الإشارة إلى أننا لم ندرج في المقارنة دستور العراقي لعام ١٩٥٨ و ١٩٦٨ ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٣. لأن هذه الدساتير لم تقضي بالسلطة التشريعية.

على ما تقدم فإن أحكام دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والسودان لعام ١٩٧٣ وقانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ قد اشترطت عدم فسخ اجتماع دورة السلطة التشريعية أو المؤقتة إلا بعد المصادقة في المجلس على ميزانية الدولة. بينما صممت عن ذلك أحكام الدساتير السودانية الثلاثة.

وبالمقابل قررت أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ ودستور تونس لعام ١٩٥٩ اجتماع السلطة التشريعية في دورتين كل سنة دون تحديد بداية اجتماع هذه السلطة إذ نصت المادة ١٤٦ من دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ والمادة ١١٢ من دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ على أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة مدة كل دورة ٣ أشهر على الأكثر. وقضى الفصل ٢٩ من الدستور التونسي على أن يعقد مجلس الأمة في كل سنة دورتين عاديتين يحددهما القانون ولا تتجاوز كل دورة ثلاثة أشهر ويجتمع المجلس بصورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من أغلبية الأعضاء. وبذلك اتفقت أحكام الدساتير للجزائريين المذكورين أعلاه وأحكام الدستور التونسي مع الأحكام الدستورية السابقة بصدد عدم تحديد بداية دورات السلطة التشريعية والمؤقتة. وإذا كانت الطائفة الأولى من الدساتير المشار إليها قد حددت مدة واحدة للسلطة التشريعية والمؤقتة فإن أحكام الثلاثة الدساتير الأخيرة قد قضت باجتماعين في السنة تكون دورة المجلس السنوية ستة أشهر.

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة قررت أحكام طائفة من دساتير الدول العربية دورات اجتماعات السلطة التشريعية والتاريخ الذي تبتدي فيه دورة الاجتماع ونهايته من حيث المبدأ. غير أنها قد تباينت في تواريخ ابتداء اجتماعاتها وانتهائها. لقد قضت أحكام الدساتير الملكية في تونس وسوريا ومصر والعراق بالمدة التي تتعدد فيها اجتماعات السلطة التشريعية وبداية

هذا الاجتماع بشكل متفاوت بالشكل التالي : قضى الدستور التونسي الصادر في ١٨٦١/٤/٢٦ بأنه لا بد من اجتماع المجلس الأكبر في المحل كل خميس من الأسبوع مدة ساعتين ، انتهائهما قبل الزوال بساعة، والاجتماع بغيره من الأيام يكون حسب النوازل (فصل ٦٨) علماً بأن محل (اجتماع المجلس الأكبر سرية المملكة بالحاضرة) (فصل ٦٧).

وإذا كانت أحكام الدستور التونسي لعام ١٨٦١ لم تحدد مدة دورة اجتماعات السلطة التشريعية فإن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٢٠ قد قضت في المادة ٤٨ منه بأن (يجتمع المؤتمر في أول شهر أيلول من كل سنة ومدة اجتماعه أربعة أشهر ويجوز تحديده في غير وقته المعين عند الضرورة). وبذلك ينتهي الاجتماع السنوي في آخر شهر ديسمبر. وبالمقابل قررت أحكام الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أن تتعقد جلسات البرلمان (قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر) فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور ويدوم الانعقاد العادي مدة ستة شهور على الأقل ويعطى الملك فض انعقاده (م. ٩٦). في حين قضى الدستور المصري لعام ١٩٣٠ في المادة ٩١ منه بأن تتعقد جلسات البرلمان سنوياً في الجلسات العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر الخ ... ويدوم دور الانعقاد العادي خمسة شهور على الأقل.

ومع أن الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ قد اتفقت أحكامه بصدد تحديد بداية اجتماع السلطة التشريعية مع دستير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ فإن الثلاثة الدساتير الأخيرة قد قضت بتحديد بداية دورة مجلسي السلطة التشريعية في حين انحصرت أحكام الدستور العراقي على تحديد دورة مجلس النواب (المجلس الثاني في هذه السلطة) من جهة. وبعد احوار اجتماعها من جهة ثانية حيث انه إذا كانت بداية اجتماعات الدساتير

السورية لعام ١٩٢٠ ومصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ (أول ديسمبر من الدستور السوري ، قبل يوم السبت الثالث من نوفمبر في دستور مصر لعام ١٩٢٣ وقبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر في دستور ١٩٣٠ فإن بداية اجتماع مجلس النواب العراقي في أول شهر تشرين الثاني من كل سنة. وإن أوار انعقاد اجتماعات السلطة التشريعية السورية والمصرية قد تحددت بدور واحد فإن اجتماعات مجلس النواب العراقي قد تحددت في المادة ٣٨ من باربعة اجتماعات علوية لكل سنة . ورغم هذا التباين المذكور فإن أحكام هذه الدساتير الأربعة قد اتفقت في الصمت عن النص عن عدم فض الاجتماعات العادية للسلطة التشريعية في حالة عدم المصادقة على الميزانية السنوية .

لم ينحصر الأمر على الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي المذكورة سابقاً فقط بل وتغاير أحكام دساتير عربية ذات نظام ملكي في دورية اجتماع السلطة التشريعية أو الاستشارية أو المؤقتة مثال ذلك انعقد المجلس الشورى في كل أسبوع مرة ولدى الاقتصاد أكثر تحت رئاسة النائب العام أو احد مستشارية للنظر في الأمور والمسائل المحالة إليه من النيابة العامة وإجراء التدقيق والمذكرات بشأنها واتحاد المقررات بأكثر الآراء في قانون الحجاز الأساسي (م ٢٩).

وإذا كانت أحكام قانون الحجاز الأساسي لم تقرر بداية مدة اجتماعات المجلس فإن أحكام طائفة من القوانين والدساتير العربية قد قررت تحديد بداية هذه المدة ويعتبر قانون ترتيبات المجلس العالي الصادر في ١٢/٧/١٨٣٢ في مصر أول تشريع يحدد ميعاد الحضور إلى المجلس وإن لم يحدد دورية انعقاده . إذ حدد ميعاد حضور أعضاء المجلس العالي من الساعة التاسعة والنصف صباحاً ومن الساعة التاسعة والنصف إلى العاشرة شتاء والخريف وببواقي لهم ميعاد لغاية عشرة وإن لا يتجاوز عن المواعيد المعطومة وإن

حصل تأخير من اعدام فوجري درج أسباب العذر الضروري بمضبطة المجلس
(بند ١).

وأضافت لائحة ترتيب المجلس العالي الصادر في ١٨٣٤/٨/١ أن يضل
عضو المجلس فيه إلى وقت الغروب (م ١) علماً بأن الحكمين المذكورين لم
يقررا دورات المجلس . زد على ذلك أن المجلس العالي جهة تنفيذ أكثر منه
جهة تشريع.

وبالمقابل جدت لائحة تأسيس مجلس شورى النواب المصري الصادرة
في ١٨٦٦/١/٢٢ دورات انعقاد المجلس بأن يكون عقد المجلس في هذا العام
من عشرة هاتور لغاية عشرة طوبة وأما في السنتين الآتية : فيصير انعقاده
من خمسة عشر كيهك لغاية خمسة عشر مشير (بند ١٦) في حين قررت
اللائحة الأساسية لمجلس النواب المصري الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ . أن
تعقد الجلسات الاعتيادية السنوية بمجلس النواب مدة ثلاثة أشهر من أول
شهر نوفمبر لغاية يناير . وإذا لم تكفي هذه المدة لإتمام الأشغال الموجودة
وطلب المجلس أن تزداد مدته من ١٥ يوماً إلى ٣٠ يوماً فيجانب إلى ذلك بأمر
بصدر من الحضرة الخديوية (م ٨).

وعلى نفس المنوال سارت أحكام القانون النظامي المصري لعام ١٩١٣
في تحديد يوم بداية اجتماع الجمعية التشريعية كل سنة في أول يوم من شهر
نوفمبر ويمتد دور الانعقاد إلى آخر شهر مايو من السنة التالية (م ٣٠).

وتبدأ دورة المجلس التشريعي الأردني العادية في اليوم الأول من شهر
تشرين الثاني من كل سنة وإذا كان ذلك اليوم عطلة رسمية ففي أول يوم يليه
لا يكون عطلة رسمية (م ٢٩) وهو نفس اليوم الذي يدعو فيه الملك لاجتماع
مجلس الأمة لاجتماعه في دستور الأردن لعام ١٩٤٧ (م ٤٠) ودستور
١٩٥٢ (م ٧٨). وكانت بداية دورة اجتماع مجلس الأمة الليبي في دستوري

ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ خلال الأسبوع الأول من شهر نوفمبر فإذا لمبدع المجلس إلى الاجتماع يجتمع بحكم القانون في اليوم العاشر من الشهر نفسه علماً بأن دور انعقاد العادي لمجلس الأمة خمسة أشهر على الأقل (م.١١٩) في حين انحصرت دورة مجلس الأمة الأردني طبقاً للدستور ١٩٥٢ على ثلاثة أشهر (م.٧٨). أما بدأ الدورة التشريعية للمجلس التشريعي كل شهر مرتين (م.٥٣).

وحدد الدستور الكويتي انعقاد دور مجلس الأمة العادي خلال شهر أكتوبر من كل عام وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر فإن صلافاً هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس صباح أو يوم يلي تلك العطلة (م.٨٦) وهو نفس الحكم الذي قرره المادة ٤٨ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣. علماً بأن دور انعقاد السلطة التشريعية في الدستورين المذكورين لا يقل عن ٨ أشهر في حين قضى دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ بأن دور الانعقاد السنوي لكل من مجلسي الشورى والنواب لا يقل عن سبعة أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل إقرار الميزانية (م.٧٢) ومع أن أحكام دستور قطر لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع أحكام الدستورين السابقين على أن تكون مدة انعقاد المجلس ثمانية أشهر على الأقل (م.٥٣) غير أن الدستور القطري لم يشر إلى عدم جواز فض هذا الدور قبل اعتماد الميزانية، الذي ورد في دستور الكويت والبحرين. زد على ذلك لم يشر الدستور القطري إلى بداية دور الانعقاد باليوم أو الشهر شانه شأن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

وبالمقابل قرر دستور قطر لعام ٢٠٠٣ أن تكون مدة دورة انعقاد المجلس ثمانية أشهر في السنة على الأقل ولا يجوز فض دورة الانعقاد قبل اعتماد

موازنة الدولة (م ٨٤) علماً بأنه يعقد مجلس الشورى دور انعقاده السنوي العادي بدعوته خلال شهر أكتوبر من كل عام (م ٨٥).

وكان دستور اتحاد الجنوب العربي من الدساتير التي قررت انعقاد مجلس الاتحاد دون تحديد يوم بداية إجتماعاته وإنما بالأوقات التي يريتها المجلس الأعلى للاتحاد طبقاً للفقرة ٢ من الفصل ١٦ الذي نص على أنه لأجل أغراض هذا الفصل فإن كلمة اجتماع معناها جلسة أو سلسلة من جلسات مجلس الاتحاد التي تعقد نتيجة دعوة صادرة من قبل المجلس الأعلى وذلك طبقاً للفصل رقم ١٩ من هذا الدستور وهو الفصل الذي أجاز للمجلس الأعلى (السلطة التنفيذية) أن يدعو مجلس الاتحاد للاجتماع متى ما رأى ذلك ضرورياً . وينبغي أن يدعو إلى الاجتماع مرة في كل سنة على الأقل لكي يتسلم ويوافق على ميزانية المصروفات وعلى مسودة قانون بالتصريح بالمصروفات المشار إليها في الفصلين رقمي ٣١ و ٣٢ من هذا الدستور.

وبالمقابل قررت أحكام الدساتير المغربية بداية دور انعقاد البرلمان . إذ يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة يرأس الملك افتتاح الدورتين . تبتدي الدورة الأولى يوم ١٨/١١/ وتبتدي الدورة الثانية يوم الجمعة الأخيرة من شهر أبريل . وإذا استمرت جلسات البرلمان شهرين على الأقل في كل دورة جاز ضم الدورة بمقتضى مرسوم في دستور ١٩٦٢ (ف. ٣٩).

بيد أن بداية دور الانعقاد قد تغير في دستوري المغرب لعامي ١٩٧٢ و ١٩٩٢ حيث يعقد مجلس النواب جلساته في أثناء دورتين في السنة . يرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبتدي يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل . إذا استمرت جلسات المجلس شهرين على الأقل في كل دورة جاز ضم الدورة بمقتضى مرسوم في

دساتير-المغرب لأعوام ١٩٧٢ (ف.٣٨) و ١٩٩٢ (ف.٣٨) و ١٩٩٦ (ف.٣٨).
(ف.٣٨).

لم ينحصر الأمر على الأحكام الدستورية التي صدرت في العهد الملكي في سوريا ومصر وغيرها من الدول العربية بل وتعداه إلى الأحكام الدستورية الصادرة في العهد الجمهوري أيضاً في تحديد بداية انعقاد ادوار اجتماعات السلطة التشريعية إذ بالعودة إلى أحكام الدساتير المصرية في ظل العهد الجمهوري نجدها قد حددت بداية ادوار اجتماعات هذه السلطة قبل الخميس الثاني من شهر نوفمبر فإذا لم يدع يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور . ويوم الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل ولا يجوز فضبه قبل اعتماد الميزانية في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م.٧٤) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٥٥) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.١٠١).

وبالمقابل نصت أحكام القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. على أن يعقد المجلس الوطني دوره العادي بدعوة من رئيس المجلس الجمهوري في النصف الثاني من شهر مارس من كل عام وإذا لم يصدر قرار الدعوة قبل التاريخ المذكور اعتبر موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر فان صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي العطلة (المادة ٩). في حين قررت أحكام الدستور السوري لعام ١٩٥٣ على أن يجتمع المجلس في دورة علانية تبدأ في مطلع شهر تشرين الأول وتنتهي في أواخر شهر شباط (المادة ٤٨).

لقد تغيرت مدة دورة انعقاد اجتماعات السلطة التشريعية المصرية مع مدة دور انعقاد المجلس الوطني بسبعة أشهر في الدساتير المصرية المذكورة أعلاه. وما لا يقل عن ستة أشهر في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م.٨) واتفقت أحكام هذه الدساتير والقرار الدستوري في النص على

عدم جواز فض الدورة قبل اعتماد الميزانية. في حين صمت عن ذلك الدستور السوري لعام ١٩٥٣.

وبناء على ما تقدم فإن الأحكام الدستورية المصرية في العهد الجمهوري (عدا دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨) قد قررت تحديد بداية انعقاد دورة السلطة التشريعية قبل الخميس الثاني من شهر نوفمبر في حين قررها القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. بالنصف الثاني من شهر مارس. وعلاوة على ما تقدم اتفقت هذه الأحكام الدستورية باجتماع هذه السلطة حكماً في اليوم المذكور في الدساتير المصرية الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من مارس في القرار الدستوري اليمني المذكور. وكذلك في عدم جواز فض دورة الانعقاد إلا بعد إقرار الميزانية. غير أن مدة دورة الانعقاد قد تباينت من سبعة أشهر في الدساتير المصرية وستة أشهر في الدستور السوري لعام ١٩٥٣، الذي صمت عن النص على عدم فض الاجتماع من عدمه قبل إقرار الميزانية في المجلس.

وقررت الطائفة الثلاثة من أحكام دستور الدول العربية الاجتماعات الدورية للسلطة التشريعية في عقدين. غير أنها قد تغايرت في تحديد بداية اجتماع هذه السلطة من عدمه. لقد قضت أحكام الدستور اللبناني والدستور السوري لعام ١٩٣٠ بداية تحديد دور الانعقاد مثال ذلك نصت المادة ٢٣ من الدستور اللبناني والمادة ٤٤ من الدستور السوري على أن يجتمع المجلس كل سنة في عقدين يبتدي العقد الأول بيوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتنتهي جلساته في آخر شهر أيار. ويبتدئ العقد الثاني يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتظل حتى نهاية السنة وتخصص جلسات هذه الدورة الثانية للمناقشة في الموازنة العامة قبل كل عمل آخر.

ومع أن أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ قد اتفقت مع أحكام
الدستورين السابقين في تقرير عقدي اجتماعات المجلس غير أن أحكام هذا
الدستور لم تنص على تحديد بداية اجتماعات كل عقد منها إذ نصت المادة
٤٧ منه على أن ينعقد المجلس الوطني في دورتين عاديتين كل عام ولرئيس
مجلس قيادة الثورة أن يدعو إلى اجتماع استثنائي كلما قضت الضرورة ذلك
ويكون الاجتماع مقصوراً على المواضيع الذي أوجبت الدعوة إليه. وتنعقد
دورات المجلس الوطني وتقتضي بقرار من مجلس قيادة الثورة. وعليه فأنه
إذا كانت أحكام الدستورين اللبناني لعام ١٩٢٦، والسوري لعام ١٩٣٠ قد
حددت بداية كل عقد واشترطت أن يخصص العقد الثاني للنظر في الميزانية
قبل أي عمل آخر وعدم انتهاء الدورة إذا لم يتم ذلك فإن الدستور العراقي لعام
١٩٧٠ لم يقرر بداية المدة كما لم يشر إلى الميزانية. وخول لرئيس مجلس
قيادة الثورة دعوة المجلس لاجتماع استثنائي بصورة فورية. في حين خول
حق الدعوة لعقد دورتي المجلس وفضه لمجلس قيادة الثورة بصورة جماعية.
والى جانب ما تقدم قررت أحكام طائفة رابعة من دستائر الدول العربية
أن تكون اجتماعات السلطة التشريعية في ثلاث دورات كما هي الحال في
دستوري سوريا لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٣ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ من
حيث المبدأ. غير أن أحكام الدساتير المذكورة قد تبين في أن أحكام دستور
١٩٦٤ قد قضت بأن يعقد المجلس الوطني اجتماعاته في مطلع شهر تشرين
الأول ويحدد مواعيد دورتيه الأخيرتين بقرار منه وفقاً لنظامه الداخلي (ف.أ.
م. ٣٥). في حين لم يقرر دستور سوريا ١٩٧٣ ودستور ج.ي.د.س. لعام
١٩٧٨ تحديد بداية أي من دورات اجتماع مجلس الشعب الثلاث إذ اقتصر
أحكام المادة ٦١ منه على أن (يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة)
(ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيد الدورات ومدها). ونصت المادة ٧٥

من دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ على أن يعقد مجلس الشعب الأعلى دوراته بناء على دعوة هيئة الرئاسة ثلاث مرات في العام ويجوز له عقد دورات استثنائية بدعوة من هيئة الرئاسة أو بناء على طلب من مجلس الوزراء أو ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى. في حين إكتفى الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ بالنص على أن يحدد كل مجلس من مجلسي الهيئة التشريعية القومية بداية وإنهاء كل دورة من جلساته (م. ٩٢ ف ٢) .

وبخلاف كل الأحكام الدستورية السابقة في هذا الصدد فإن الطائفة الخامسة من دساتير الدول العربية قد قررت أن تعتبر السلطة التشريعية في حالة انعقاد دائم. كما هي الحال في دساتير سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠. ومع اتفاق أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ مع أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ من حيث المبدأ على أن يعتبر المجلس في حالة انعقاد دائم. فإن المادة ٤٣ من الدستورين السوريين المذكورين قد قضت بحكم إضافي هو النص على أن : يجتمع المجلس في مطلع شهر تشرين الأول إلى نهاية شهر كانون الأول ومن أول شهر آذار حتى منتصف شهر أيار . في حين ترك دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ تحديد بداية ونهاية مدة اجتماع المجلس للائحة الداخلية لمجلس الشورى طبقاً للمادة ٥٢ من الدستور. وهو ما قرره المادة ٥١ من لائحة مجلس الشورى بأن يجتمع المجلس حتماً كل عام في مطلع شهر مارس حتى نهاية شهر يونيو ومن أول شهر سبتمبر حتى نهاية شهر ديسمبر . ويجتمع المجلس في جلسة عادية يوم الثلاثاء من كل أسبوع ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم يكن هناك أعمال تقتضي الاجتماع (م. ٥٢ من اللائحة).

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المقصود بحالة الانعقاد الدائم للمجلس طبقاً للائحة مجلس الشورى وبعد إيضاح اجتماعات مجلس الشورى في فترتين هو

أن سائر أجهزة المجلس التي تعنى بالأعمال التحضيرية والإدارية ، كالمكاتب واللجان تعمل دائماً أثناء دورات اجتماعات مجلس الشورى وخارجها وذلك بسبب أن مهام هذه الأجهزة تحضيرية من جهة ولأن اجتماعات مجلس الشورى طبقاً لأحكام اللائحة لا بد من أن تفصل بينها أجازة للمجلس من جهة أخرى.

وهناك طائفة أخرى من الأحكام الدستورية في الدول العربية قد صممت عن تحديد دورات اجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة مثل أحكام الميثاق المقدس اليمني لعام ١٩٤٨ ومطلب أملنا وأماننا دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ودستور الجزائر لعام ١٩٦٢ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ وج.ي. لعام ١٩٩٠ على أن لوائح بعض السلطات التشريعية في ظل هذه الأحكام الدستورية قد قررت ذلك مثل قانون مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ ، الذي نص في المادتين ١ و ٢ منه على أن يدعى مجلس الأمة للاعتقاد سنوياً لادوار علانية لا يقل عددها عن ثلاثة ويوم دور الاعتقاد مدة شهر على الأقل ويبدأ دور الاعتقاد الأول قبل الخميس الثاني من شهر تشرين الثاني ولا يجوز فض الدور الذي تدرس فيه الميزانية قبل اعتمادها. وإذا كان قانون مجلس الأمة في ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ قد قرر ثلاثة ادوار لاعتقاد السلطة التشريعية ودور الاعتقاد بمدة شهر فإن لائحة مجلس النواب الصادر بالقانون رقم ٥ لعام ١٩٩٠ قد نصت على أن : تكون كل شهر مخصصة لعمل اللجان لتحضير أعمال المجلس ، وإن يبدأ اجتماع المجلس في اليوم الثاني والعشرين من كل شهر ما لم يصادف يوم عطلة ، وتستمر اجتماعاته إلى آخر الشهر ، ولهيئة رئاسة المجلس بعد موافقة المجلس من فترة الاعتقاد أو غيرها كلما دعت الضرورة لذلك (م. ٥٦). ورغم التباين في أحكام قانون مجلس الأمة ولائحة مجلس النواب في مدة ادوار الاعتقاد

اجتماعات السلطة التشريعية إلا أن ما لم تنص عليه أحكام لائحة مجلس النواب اليمني بشأن فض المجلس بعد إقرار الميزانية قد قررتها المادة ٥٧ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ بان يجتمع مجلس النواب في اليوم المحدد له حسب لائحته الداخلية ولا يجوز فض الدورة قبل اعتماد الميزانية العامة للدولة. وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن الأحكام الدستورية في الدول العربية قد تباينت بالشكل الموضح أعلاه بشأن دورات انعقاد السلطة التشريعية سواء بتحديد انعقادها من دون تحديد بدايتها أو عدم تحديدها وتكاد تكون دساتير ج.ع.م. وج.ع.ي. وج.ي.د.ش. وج.ي. والعراق والجزائر قد تباينت في النص على تحديد دورات اجتماعات السلطة التشريعية في أحكام عدد من دساتيرها وصممت عن النص عن ذلك في عدد آخر في حين قررت كل الدساتير السودانية دورات انعقاد السلطة التشريعية بشكل متفاوت وكذلك الدستور اللبناني والدستور التونسي والدساتير السورية جميعاً.

هذا ويفسر جانب من الفقه نصوص الأحكام الدستورية التي قضت بدورتي اجتماع السلطة التشريعية سنوياً بأن كل من الدورتين مستقلة عن الدورة الأخرى ولهذا فليست للدورة الثانية امتداد للدورة الأولى ولذلك فإن محضر الجلسة الأخيرة يجب أن يصدق في نهاية الجلسة الأخيرة^(١). وما ينطبق على الدورتين يمكن أن يندرج على الدورات الثلاث للمجلس .

(١) راجع أنور الخطيب , الأصول البرلمانية : ص ١٦٤.

٢ - تأجيل أدوار المجتمعات العادية للسلطة التشريعية في الدول العربية .

الهدف من تأجيل ادوار اجتماعات السلطة التشريعية في الفقه الدستوري تلافى المساوي التي قد تنشأ عن طول دوراتها وما ينتج عن ذلك من إرهاق هذه السلطة . وحسم النزاعات الخفية القائمة بينها وبين الحكومة . ويرى هذا الجانب من الفقه أن تأجيل ادوار اجتماعات السلطة التشريعية لا يعني اختتام دورة المجلس ، يقصد ما تعني توقيفها مؤقتاً إلى الأجل المحدد في التشريع الدستوري ثم تتابع هذه السلطة دورة اجتماعها بعد ذلك حكماً دون دعوة جديدة .

وإذا كانت وجهة النظر الفقهية قد انحصرت على النظام البرلماني فإتينا نرى أن حق رئيس الدولة في استخدام هذا التأجيل في ظل تمتعه بصلاحيات كثيرة وفي ظل ضعف السلطة التشريعية في الواقع من العوامل التي أفقدت هذه السلطة قوتها لصالح رئاسة الدولة أو لصالح الشق الثاني من السلطة التنفيذية - الحكومة .

وقبل أن نتطرق لحق رئيس الدولة في تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية أو المؤقتة فاته لا بد من الإشارة إلى أن لهذا التأجيل حد لا يستطيع رئيس الدولة تجاوزه . بحيث أن مدة التأجيل لا تزيد عن الحد المقرر نصاً في الحكم الدستوري وإن لا يمارس التأجيل في العقد الواحد أكثر من مرة .

تباينت الأحكام الدستورية في الدول العربية في النص على تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية من عدمه من جهة . كما تباينت الأحكام الدستورية التي قررتها في هذه البلدان في مدة للتأجيل ذاته من جهة ثانية .

لم تقرر طائفة من الأحكام الدستورية في الدول العربية نصاً حق رئيس الدولة في تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية كالدساتير السودانية جمعاً والدساتير السورية منذ دستور ١٩٢٠ وحتى دستور ١٩٧٣ والدساتير

الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودستير سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام ومستقرة لعام ١٩٦٢ وعهد الآمات التونسي لعام ١٨٦١ ولوائح مجلس شوري النواب في مصر لعام ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ و ١٩١٣ ودستير ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦. وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة لعام ٢٠٠٥ والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

وبخلاف ذلك قررت طائفة أخرى من دستير الدول العربية حق رئيس الدولة في تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية مثل الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والعراقي لعام ١٩٢٥ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. الخ ... بيد أن هذه الأحكام الدستورية قد تباينت في المدة التي تؤجل فيها اجتماعات هذه السلطة . لقد قضت أحكام الدستوريين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ في المادة ٣٩ منها بأنه (الملك تأجيل انعقاد البرلمان . على انه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين). لقد اتفق الدستور اللبناني في هذا الشأن مع أحكام الدستوريين المصريين المذكورين في مدة التأجيل حيث نصت المادة ٥٩ معدلة منه على انه لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهر واحد . وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد.

وبالمقابل رفع الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية لمدة شهرين طبقاً للمادة ٣٩ منه بأنه للمجلس أن يؤجل جلساته إذا أمر الملك بذلك مرات لا تتجاوز الثلاث في كل اجتماع إلى مدات لا تتجاوز

شهرين . وعند حساب مدة الاجتماع لا يحسب الزمن الذي استغرقته التاجيلات المتقدمة .

وإذا كانت لائحة مجلس شوري النواب لسنة ١٨٦٦ في مصر قد قررت انه لولي الأمر جمع المجلس أو تأخيرته أو تمديد مدته أو تبديل أعضائه وانتخاب غيرهم (بند ١٧) فإن دستور الأردن لعام ١٩٢٨ قد خول للأمير حق أن يؤجل باريته جلسات المجلس التشريعي لأكثر من ثلاث مرات أو في حالة إذا كان قد أرجاء اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من هذه المادة فلمرتتين في غضون أية دورة واحدة ولمدة لا تتجاوز زمن من حيث المجموع للشهرين بما في ذلك مدة أي أرجاء من هذا القبول . علما بأنه عند احتساب مدة الدورة لا تدخل مدد هذه التاجيلات في الحساب الخ... (م. ٢٩) في حين انحصر هذا الحق للملك في تأجيل جلسات مجلس النواب ثلاث مرات فقط أو في حالة ما إذا كان قد أرجى اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من هذه المادة فلمرتتين في عضو أية دورة واحدة في دستور الأردن لعام ١٩٤٧ ثم اتفقت أحكام الدستوريين بهذا الصدد بعد ذلك (راجع م. ٤ ف. هـ). وهو نفس الحكم الذي قررته المادة ٨١ من دستور الأردن لعام ١٩٥٢ .

بيد أن التعديلات الدستورية على دستور ١٩٥٢ قد تبينت في مدة تأجيل المجلس . وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة الذكر قد قررت حق التأجيل لرئيس الدولة فإن مطالب أماننا وأمانينا قد انفرجت في حق التأجيل من قبل الوزارة (وليس الإمام) حيث خولت للوزارة حق تأجيل اجتماع مجلس الشوري لمدة لا تزيد عن شهر. كما ورد في البند ٧ فقرة ب من الباب الثالث منها من جهة. ولم تشر إلى أن يكون هذا التأجيل في عقد الدور الواحد من جهة ثانية نصاً.

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة التي حصرت مدة تأجيل اجتماع السلطة المؤقتة أو التشريعية بشهر واحد كما هي الحال في الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والدستور اللبناني ومطالب ألمانيا وألمانيا أو بمدة شهرين في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ فإن أحكام القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. قد حولت لرئيس السلطة التنفيذية بصورة فردية حق تأجيل اجتماع الهيئة المؤقتة لمدة سنة طبقاً للمادة ٢٠ منه التي قررت (الرئيس المجلس الجمهوري أن يؤجل بقرار اجتماع المجلس الوطني لمدة لا تتجاوز سنة).

وقد اختلفت أحكام دستير عربية وأجنبية في موضوع تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية ومن أمثلة ذلك الدستور الأردنية الثلاثة . لقد نصت المادة ٢٩ فقرة ١ من دستور ١٩٢٨ على أن يؤجل اجتماع المجلس لمدة شهرين وان يكون تأجيل اجتماع المجلس للتشريعي من قبل الأمير لمرتين في غضون دورة واحدة الخ... (ف. ٥ من نفس المادة) وقد قبلت هذا الحكم نص المادة ٤٠ من دستور ٤٦ والفقرة ١ من المادة ٨١ من دستور ١٩٥٢. وبذلك اتفقت مع أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ في مدة التأجيل . أما أحكام دستوري الكويت والبحرين فقد اتفقت مع أحكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ في مدة تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية لمدة شهر طبقاً للمادة ١٠٦ من دستور الكويت والمادة ٦٤ من دستور البحرين اللتان حولتا للأمير حق تأجيل اجتماع السلطة التشريعية لمدة شهر وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد. ومع أن أحكام دستور دولة الإمارات العربية قد اتفقت مع أحكام دستوري الكويت والبحرين في حق رئيس الدولة للتأجيل إلا أنه اشترط موافقة مجلس الوزراء الاتحاد تأجيل اجتماعات المجلس لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً الخ (م. ٥٥). في حين قرر دستور قطر لعام ٢٠٠٣ أنه:

للأمير أن يؤجل بمرسوم إجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً ولا يتكرر التأجيل في دور الإنعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الإنعقاد (م ٩٠). بينما قضت أحكام دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ بأنه: للملك أن يؤجل بأمر ملكي إجتماع المجلس الوطني مدة لا تتجاوز شهرين، ولا يتكرر التأجيل في دور الإنعقاد الواحد أكثر من مرة واحدة، ولا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الإنعقاد المنصوص عليها في المادة ٧٢ من الدستور.

ولم يقتصر الأمر على الأحكام الدستورية السابقة الذكر فقط ، بل وتعداه إلى أن قررت أحكام دساتير أجنبية تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية مثال ذلك الدستور الهندي الذي نص في المادة ٥٨ منه على أن يدعو الرئيس من وقت لآخر كلا مجلسي البرلمان وله من وقت لآخر أو يوقف انعقاد المجلسين أو أحدهما). وإذا كان هذا الدستور لم يحدد مدة تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية في النص المذكور أعلاه فإن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد حدد مدة تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية بخمسة أشهر في العقد الواحد والجدير بالإشارة إلى أن الأحكام الدستورية في العهد الجمهوري في مصر والعراق وسوريا قد صممت عن النص على مبدأ التأجيل هذا . كما صممت عنه أحكام دساتير ج.ع.ي لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ ودستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ ، ١٩٧٨ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ودستوري العراق لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ ومصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعامي ١٩٥٨ و ١٩٦٤ وج.ع.م. لعام ١٩٧١ ولم تبقى من الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري النافذة المفعول سوى الدستور اللبناني يعمل بحق تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية.

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدول العربية قد صممت عن النص على تمديد اجتماعات السلطة التشريعية سواء في ظل العهد الملكي أو العهد الجمهوري فإن دستور سوريا لعام ١٩٢٠ (في ظل العهد الملكي) ودستور العراق لعام ١٩٢٥ (في ظل العهد الملكي أيضاً) قد قررا تمديد اجتماعات السلطة التشريعية. على أن أحكام الدستوريين المذكورين قد تباينت في تقرير مد اجتماعات السلطة التشريعية. إذ أن الدستور السوري لعام ١٩٢٠ لم يحدد المدة التي خول (للملك أن يمدد اجتماعات المؤتمر عن الضرورة (م.٨). في حين حددت المادة ٣٩ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ مدة التمديد بأن ((تمد اجتماعات مجلس النواب لمدة ينبغي أن لا تزيد كلها عن ستة أشهر) وبذلك فإذا كان رئيس الدولة قد خول له حق تمديد اجتماعات السلطة التشريعية بمجلسيها (المؤتمر) في الدستور السوري فإن هذا الحق قد اتحصر على المجلس الثاني في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥.

وتعدى التباين في أحكام دستير الدول العربية دورية اجتماعات السلطة التشريعية وتأجيلها وتمديدتها إلى الاجتماعات التي تعقدها هذه السلطة بحكم القانون.

٣- الاجتماعات التي تعقدتها السلطة التشريعية حكماً

يقصد باجتماع السلطة التشريعية حكماً في الفقه الدستوري ، أن تجتمع هذه السلطة دون أن يكون ثمة دورة عادية أو دعوة من رئيس الدولة لاجتماعها. وعليه فإن اجتماع هذه السلطة حكماً يتم في حالة انتخاب رئيس الدولة من قبل السلطة التشريعية. وهو ما يتم في النظامين البرلماني ونظام الجمعية حيث تقوم السلطة التشريعية بانتخاب رئاسة الدولة سواء كان رئيس جمهورية أو رئاسة جماعية. وكذلك في ظل النظام الملكي إذا كان النظام برلماني وبالرجوع إلى الأحكام الدستورية في الدول العربية نجد أنها قد تباينت بهذا الشأن طبقاً لأخذ كل دستور بأي من النظام البرلماني أو النظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي أو النظام الرئاسي . ومن هذا المنطلق فإن طائفة من الدساتير قد قررت هذا الحكم نصاً لانتخاب رئيس الجمهورية أو رئاسة الدولة الجماعية. ومن أمثلة ذلك قررت الأحكام المكملة للقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. حق المجلس الوطني أن يجتمع فيما إذا انتهت مدة المجلس الجمهوري بانقضاء سنتين ميلادية أو بإعلان الدستور الدائم أو بمقتضى قانون المجلس الوطني وتبدأ اجتماع المجلس الجديد قبل ثلاثين يوماً من انتهاء أو إنهاء مدته (م.٩٢ من لائحة المجلس الوطني).

وقررت أحكام دساتير أخرى في بلدان البحث اجتماع السلطة التشريعية حكماً لانتخاب رئاسة الدولة الجديدة كما جاء في المادة ٨١ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بأنه : قبل انتهاء مدة المجلس الجمهوري بستين يوماً تبدأ الإجراءات لاختيار مجلس جمهوري جديد ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل الخ . . ويستوحي من هذا النص الدستوري أنه قد تضمن اجتماع مجلس الشورى حكماً بسبب خلو سدة رئاسة الدولة

(المجلس الجمهوري) إذ أنه نظراً لأن سدة رئاسة الدولة خالية فإن اجتماع مجلس الشورى سيكون بدعوة من رئيسه لاختيار مجلس جمهوري جديد بعد انتهاء مدته. وقد اقتربت من هذا الحكم الدستوري أحكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ في المادة ٨٩ منه التي نصت على أنه قبل انتهاء مدة مجلس الرئاسة بتسعين يوماً تبدأ الإجراءات لانتخاب مجلس رئاسة جديد ويجب أن يتم انتخابه قبل المدة بأسبوع على الأقل الخ... المادة وهو ما ينطبق على الحكم الدستوري المتعلق بانتخابات المجلس الجمهوري في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠. على أن المادة ٥٣ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد أضافت نصاً جديداً لهذا الحكم وهو اجتماع مجلس النواب من تلقاء نفسه في حالة عدم قيام رئيس مجلس الرئاسة بدعوة للاجتماع الأول لمجلس النواب في خلال الأسبوعين من إعلان نتائج الانتخابات. وبما أنه من غير الممكن أن يدعوا مجلس الرئاسة لاجتماع مجلس النواب لإجراء انتخابات لمجلس الرئاسة فإن اجتماع مجلس النواب سيكون بدعوة من هيئة رئاسته أما دستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨ فإن أحكامهما قد صممت عن النص على اجتماع مجلس الشعب لاختيار رئاسة هذه السلطة الجديد إذ لم تبين أحكام الدستوريين الإجراءات اللازمة لانتخاب مجلس رئاسة جديد والمدة التي يتم فيها إجراءات الانتخابات. حيث نصت الفقرة ٢ من المادة ٩٣ من دستور ١٩٧٠ على أن ينتخب رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة بواسطة مجلس الشعب الأعلى من بين أعضائه في أول اجتماع له. ويجوز لمجلس الرئاسة أن ينتخب من بين أعضائه نائباً واحداً أو أكثر للرئيس. وسيعاد تشكيل مجلس الرئاسة في حالة إجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب الأعلى شريطة أن يستمر مجلس الرئاسة في أداء اختصاصاته حتى يتكون مجلس رئاسة جديد.

ومع تباين تسمية رئاسة السلطة العليا في دستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨ من مجلس الرئاسة في دستور ١٩٧٠ إلى هيئة الرئاسة في دستور ١٩٧٨ وعدد اعضائهما من رئيس وما لا يقل عن عضوين ولا يزيد عن ستة في دستور ١٩٧٠ (م. ٩٣) ورئيس وأعضاء لا يقل عددهم من أحد عشر ولا يزيد على سبعة عشر في دستور ١٩٧٨ (م. ٩٢). فإن أخذ الدستوريين المذكورين بمبدأ وحدة سلطة الدولة (نظام الجمعية) قد نفى قيام رئاسة الدولة التي تكون رئاسة السلطة التنفيذية في الدساتير التي تأخذ بمبدأ نظام الفصل بين السلطات الثلاث . وعليه فإن دستوري ج.ي.د.ش. لم تقرر مبدأ اجتماع السلطة التشريعية حكماً بسبب إمام مجلس الشعب الأعلى ورئاسة تقوم بمهام السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وإذا كانت أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. قد تضمنت اجتماع السلطة التشريعية حكماً في تلك الحالات المبينة أعلاه فإن أحكام دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ ، ١٩٥٠ ، ١٩٦٢ والدستور اللبناني قد قررت نصاً اجتماع السلطة التشريعية حكماً. إذ نصت المادة ٨٥ من الدستور السوري لعام ١٩٣٠ على أنه : قبل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل وشهرين على الأكثر يجتمع مجلس النواب بدعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد وإذا لم يدع المجلس لهذه الغاية فيجري الاجتماع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق (انتهاء ولاية الرئيس). وإذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو بسبب آخر فيجتمع مجلس النواب حكماً خلال ثمانية أيام لانتخاب رئيس جديد). وإذا خلت سدة الرئاسة حال مجلس النواب منحل فتدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس حكماً حال الفراغ من الأعمال الانتخابية (م. ٨٦) وهو نفس الحكم الدستوري الذي ورد في المادة ٧٤ من الدستور اللبناني.

أما أحكام الدستورين السوريين لعامي ١٩٥٠ أو ١٩٦٢ فإنها قد قررت في المادة ٨٨ أن يمارس رئيس مجلس النواب صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها على أن يتخلى عن رئاسة المجلس خلال هذه المدة إلى نائب الرئيس.

وإذا كانت الموانع دائمة وفي حالتها الوفاة والاستقالة يجتمع مجلس النواب بناء على دعوة رئيسه خلال عشرة أيام من خلو الرئاسة لانتخاب رئيس جمهورية جديدة وإذا لم يدع المجلس في المدة المذكورة يجتمع حكماً في اليوم الحادي عشر^(١).

أما إذا كان مجلس النواب منحلّاً أو بقي لانتهاه ولايته أقل من شهرين فإن رئيس المجلس يستمر في ممارسة الصلاحيات المذكورة حتى اجتماع المجلس الجديد. ومع أن الفقرة ٣ من المادة ١٩ من الدستور السوداني لعام ١٩٥٦ قد قضت بأن (كل خلو يحدث في مجلس السيادة يشغل بانتخاب بحرية في البرلمان) فإن هذا الدستور لم يقضي بخلو سدة مجلس السيادة بجميع أعضاء المجلس هم الذين يدعون لاجتماع البرلمان. وقد اتفقت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٦٤ و ١٩٨٥ مع أحكام دستور مصر ١٩٥٦ بهذا الشأن.

وقد حدث في الواقع العملي في ج.ع.ي. أن اجتمع مجلس الشعب التأسيسي (الهيئة المؤقتة) بدعوة من رئيسه وانتخب مجلس رئاسة الجمهورية المؤقتة لمدة ٤٥ يوماً بعد اغتيال رئيس الجمهورية في يونيو عام ١٩٧٨. كما اجتمع المجلس من جديد لاختيار رئيس الجمهورية في ١٩٧٨/٧/١٧ بدعوة من نائب رئيس مجلس الشعب التأسيسي.

(١) سنتناول خلو رئاسة الدولة والقائم بأعمال رئاسة الدولة أثناء الخلو في الجزء الثامن من هذا البحث.

وبما أن أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٦٤ في ج.ع.ي. ودساتير مصر
لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ والسوري
لنفس العام والجزائر لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ قد قضت بأن
يتولى رئيس السلطة التشريعية مهام رئيس الدولة في حالة أي مّقع بحول،
دون مزاولة رئيس الدولة لمهام منصبه. ويتولى نائب رئيس مجلس قيادة
الثورة العراقي مهام منصب رئيس الجمهورية بمقتضى أحكام الدستور
العراقي لعام ١٩٧٠. ويتولى رئيس الوزراء التونسي مهام رئيس الدولة في
حالة العجز الخ... وبما أن رئيس الدولة ينتخب من قبل الشعب في الدساتير
المصرية والجزائرية والدستورين السوداني لعام ١٩٧٣ والتونسي فإن
اجتماع السلطة التشريعية حكماً لم يقرر في هذه الدساتير أما اجتماع السلطة
التشريعية حكماً في دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي فلم ترتبط
بالأسباب التي ارتبطت بها في دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري
لان رئاسة الدولة لا تنتخب في النظام الملكي. على أن اجتماع السلطة
التشريعية حكماً في الدساتير العربية الملكية قد ارتبط بالدعوة إليه من
عدمها.

وكان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ أول دستور في تاريخ التشريع
الدستوري العربي فيما نعلم يقضى بأن يجتمع المؤتمر في أول شهر
أيلول (م.٤٨) دون أن يشير إلى أن يدعو الملك للاجتماع حيث اكتفى ذلك
الدستور بالنص على أن يقوم الملك بافتتاح المجلس بخطاب ملكي
الخ (م.٥٠).

وبالمقابل قضى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ بأنه فيما عدا الأحوال
التي يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فتتبعها يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء
على دعوة الملك (م.١٢٠). وإذا كان النص السابق بالشكل المذكور فإن

دستور ١٩٣٠ قد نص على أن يدعو الملك البرلمان سنوياً إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور الخ(م. ٩١): وهو ما قرره الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة ٣٩ منه.

وقررت أحكام الدساتير الأردنية اجتماع المجلس بحكم القانون إذا لم يدعو رئيس الدولة لاجتماع السلطة في اليوم المحدد يجتمع المجلس من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها في دساتير الأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ٢٩ ف. ٢) و ١٩٤٧ (م. ٤٠ ف. ١) و ١٩٥٢ (م. ٧٨ ف. ٣).

ومع أن أحكام دستور ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ قد قررت اجتماع المجلس بحكم القانون غير أنها قد نصت أن يدعو الملك لاجتماع مجلس الأمة خلال الأسبوع الأول من شهر نوفمبر فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم العاشر من الشهر نفسه (م. ١١٢).

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل وقررت اجتماع السلطة التشريعية بحكم القانون بعض أحكام دساتير بلدان شبه جزيرة العرب ذات النظام الملكي . مثال ذلك نصت أحكام دساتير الكويت والبحرين والإمارات على أنه إذا لم يصدر رئيس الدولة مرسوم الدعوة لاجتماع هذه السلطة في موعدها المقرر اعتبر موعد انعقاد هذه السلطة في الوقت المحدد المذكور . زد على ذلك نصت المادة ٨٧ من دستور الكويت على أنه استثناء من أحكام المادتين السابقتين يدعو المير مجلس الأمة لأول اجتماع يلي الانتخابات فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعوا للاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين الخ. وهو نفس الحكم الذي قررت به المادة ٤٩ من دستور البحرين . وكذلك الحال في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الذي نص في المادة ٧٩ منه على أنه إذا لم يدع المجلس

الوطني الاتحادي للاعتقاد لدورته العادية السنوية قبل الأسبوع الثالث من نوفمبر ، انعقد من تلقاء نفسه في الحادي والعشرين من الشهر المذكور. أما أحكام الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ فقد قضت بأن يجتمع المجلس الوطني يوم السبت الثاني من بداية شهر أكتوبر إلا إذا قرر الملك دعوته للاجتماع قبل هذا الموعد وإذا كان هذا اليوم عطلة رسمية يجتمع في أول يوم عمل يلي تلك العطلة (٧١). بيد أن هذا الدستور قد نص على أن: إستثناء من حكم المادتين السابقتين يجتمع المجلس الوطني في اليوم التالي لإنهاء شهر من تساريف تعيين مجلس الشورى أو إنتخاب مجلس النواب أيهما تم أخيراً، إلا إذا قرر الملك دعوته للاجتماع قبل هذا التاريخ وإذا كان تاريخ انعقاد المجلس في هذا الدور متأخراً عن الميعاد السنوي المصوص عليه في المادة ٧١ من الدستور، خفضت مدة الإنعقاد المنصوص عليها في المادة ٧٢ منه بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين (م ٧٣).

وصممت عن النص على اجتماع المجلس حكماً طائفة من أحكام دستائير النظام الملكي في الدول العربية مثل دستور فلسطين وقانون الحجاز الأساسي والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودستائير سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لنفس العام وثينة لعام ١٩٦٢ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقطر لعامي ١٩٧١ و ٢٠٠٣ والبحرين لعام ٢٠٠٢. على انه إلى جانب الأحكام المتقدم ذكرها تجتمع السلطة التشريعية بصورة استثنائية.

٤. الاجتماعات الاستثنائية للسلطة التشريعية

والاجتماعات الاستثنائية للسلطة التشريعية - هي تلك الاجتماعات التي تنعقد في فترات أجازة هذه السلطة أو بتعبير أصح في فترات عدم انعقاد دوراتها الاعتيادية . وتعقد هذه الاجتماعات بدعوة أو طلب نسبة معينة من أعضاء السلطة التشريعية أو يطلب من رئاسة الدولة والهدف من عقد الاجتماع الاستثنائي لهذه السلطة معالجة ظرف ناشئ يستدعي انعقاد هذه السلطة بصورة استثنائية للنظر في أمر هام لم يكن مطروحاً في جدول أعمالها ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تبت فيه بمنأى عنها ، الأمر الذي يجعلها تتخذ قراراً هذا الأمر .

والأحكام الدستورية في الدول العربية قد تباينت بهذا الصدد في كل من النسبة المطلوبة من أعضاء السلطة التشريعية لتقديم طلب الاجتماع الاستثنائي للسلطة التشريعية وطلب رئاسة الدولة أو الحكومة لمثل هذا الاجتماع بالشكل التالي :

لقد كانت اللاحة الأساسية في مصر الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ أول الأحكام التشريعية فيما نعلم التي قررت الاجتماع الاستثنائي طبقاً للمادة ٩ ، التي نصت على أنه إذا مست الحاجة إلى تكرار اجتماع المجلس في غير مدته المعتادة فيكون ذلك بمقتضى أمر يصدر من الحاضرة الخديوية تقرر فيه مدة الاجتماع . في حين يجوز انعقاد المجلس بأمر يصدر من كلما دعت الظروف الاجتماعية في تعديل القانون النظامي المصري لعام ١٨٨٢ الصادر في عام ١٩٠٩ (م. ٢ من القانون م. ١٠ من التعديل).

ولم تشذ أحكام القانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ في النص على ذلك . إذ يجوز دعوة الجمعية التشريعية للاجتماع بأمر منا كلما دعت الأحوال إلى ذلك (م. ٣). وتغيرت صياغة الأحكام الدستورية العربية الملكية في النص

على الاجتماع الاستثنائي للسلطة التشريعية مثل ذلك أشار دستور مصر لعام ١٩٢٣ إلى أن احوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية . وهو نفس الحكم الذي قرره المادة ١١٢ من دستور مصر لعام ١٩٣٠ .

أما أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ فقد قضى بأنه إذا صلافاً الاجتماع غير العادي في شهرين اثنين وكتلون الأول يعتبر أول اجتماع عادي لتلك الدورة (م. ٤٠). وقد اتفقت أحكام الدستور الأردني لعام ١٩٢٨ مع هذا الحكم (انظر م. ٣٠). زد على ذلك قرر الدستور الأخير أنه يحق للأمير أن يدعو المجلس التشريعي للانعقاد في دورة فوق العادية خارجاً عن دورته العادية بقصد إقرار أمور معينة يراها عند صدور الدعوة وتحل هذه الدورة بإرادة ملكته (نفس المادة) وهو نفس الحكم الذي قضت به المادة ٤١ من دستور الأردن لعام ١٩٤٧. في حين وردت هذه الصيغة في دستور الأردن لعام ١٩٥٢ كما يلي : للملك أن يدعو عند الضرورة مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورة استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من أجل إقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة وتقض الدورة الاستثنائية بإرادة ملكية (م. ٨٢). وإلى جانب ما تقدم قرر هذا الدستور أن يدعو الملك مجلس الأمة للاجتماع في دورات استثنائية أيضاً متى طلب ذلك الأغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الأمور التي يراد البحث فيها (م. ٨٢ ف. ٢).

وإذا كان الدستور الأردني المذكور قد أسهب بالشكل المبين أعلاه فإن أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ قد اتحصرت في النص على أنه ليس لمجلس الأمة بغير موافقة الحكومة أن ينظر في دوراته غير العادية في غير الموضوعات التي دعي للاجتماع من أجلها (م. ١١٥). وكان دستور

سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ أول دستور في شبه جزيرة العرب فيما نظم يقرر حق الدعوة لاجتماع الاستثنائي للمجلس التشريعي طبقاً للمادة ٢٩ منه التي نصت على انه للسلطان عند الضرورة أن يدعو المجلس التشريعي لاجتماع غير عادي وهو يدعوه أيضاً متى طلب ذلك بعريضة يقدمها الأغلبية ، وليس للمجلس أن يبحث في الدورة غير العادية الأمور التي صدرت الدعوة لأجلها يعطى السلطان فض الاجتماع غير العادي . وقد شابهت هذا الحكم نصوص دستوري الكويت (م.٨٩) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م.٥٠) بهذا الشأن . غير أن الدستورين الأخيرين قد أضافت إلى ذلك وليس للمجلس أن ينظر في غير الأمور التي دعي من أجلها إلا بموافقة الوزارة. علماً بأن دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ لم يشر إلى موافقة الوزارة (م.٧٥).

ومع أن أحكام دستور قطر لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع أحكام الدستورين السابقين في نيابة النص غير أنها لم تشر إلى موافقة الوزارة السخ (راجع م.٥٦). وهو نفس الحكم الذي قرره دستور قطر لعام ٢٠٠٣ (م.٨٨).

وبالمقابل تضمن حكم دستور اتحاد الجنوب العربي حق المجلس الأعلى دعوة مجلس الاتحاد للاجتماع غير العادي بنصه على انه للمجلس الأعلى أن يدعو مجلس الاتحاد للاجتماع من ما رأي ذلك ضروريا ومناسباً (راجع الفصل ١٩ منه) دون أن يخول لأي نسبة في مجلس الاتحاد حق طلب الاجتماع غير العادي.

وبالرغم من أن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد صمت عن النص على الاجتماع غير العادي بيد أن اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي قد أجازت للرئيس أن يدعو المجلس لاجتماع غير عادي إذا رأى ضرورة لذلك . كما يتضمن عليه أن يدعو المجلس في حالتين :

١- إذا طلبت الحكومة ذلك .

٢- إذا طلب ذلك عشرون عضو من أعضاء المجلس على الأقل عقد الاجتماع^(١).

وكانت الأحكام الدستورية المغربية قررت الدعوة للاجتماع غير الاستثنائي للسلطة التشريعية غير أنها قررت ثلث أعضاء هذه السلطة مثال ذلك قضى الفصل ٤١ من دستور ١٩٦٢ بأنه يمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أم بمرسوم . تتعدد دورات البرلمان الاستشاري على أساس جداول أعمال محدد وعندما تتم المناقشة في المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال تختتم الدورة بمرسوم. في حين جعل دستور ١٩٧٢ اجتماع مجلس النواب في دورة استثنائية أما بأغلبية الأعضاء المطلقة دستور ١٩٧٢ و١٩٩٢ (ف. ٣٩).

وصممت عن النص على ذلك أحكام عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ وديستير سوريا لعام ١٩٢٠ وفلسطين لعام ١٩٢٢ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور ولاية دثينة لعام ١٩٦٢. والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ . قررت مطالب ألمانا وأماتينا في اليمن حق الحكومة في طلب اجتماعات مجلس الشورى حيث نصت الفقرة من البند ٧ من الباب الثاني (حق طلب بحث بعض الأمور في المجلس لمدة معينة) دون أن تشير إلى نسبة معينة من أعضاء المجلس من جهة . كما يعني طلب الحكومة لاجتماعات مجلس

(١) أخذنا نص المادة ٧٢ من المرسوم الاتحادي رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٢ باللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي من كتاب النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة دراسة تحليلية تأليف د. صلاح الدين فوزي - ١٩٨٩ غير منكور دار النشر ص ١٦٠.

الشورى دون تحديد حقها للدعوة لكل من الاجتماعات العادية والاستثنائية من جهة أخرى.

لم يقتصر الأمر على مطالب أماننا وأمانينا في حق الحكومة بطلب اجتماعات هذه السلطة وإنما تعداه إلى أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢. غير أنه بخلاف مطالب أماننا وأمانينا التي حصرت هذا الطلب على الحكومة ، فإن أحكام الدستورين السوريين المذكورين قد قررت حق طلب الاجتماعات الاستثنائية لكل من رئيس السلطة التشريعية بقرار من مكتبة أو بناء على طلب خطي من ربع أعضاء هذه السلطة أو من الحكومة (ف.٣ م.٤٣). وبالمقابل قضى الدستور السوري لعام ١٩٥٣ حق دعوة السلطة التشريعية لاجتماع استثنائي لكل من رئيس هذه السلطة بقرار من مكتب المجلس أو بناء على طلب خطي من ربع أعضاء المجلس أو من اللجنة الدائمة للمجلس أو من رئيس الجمهورية (ف.٢ من م.٤٨). في حين نصت المادة ٣٥ من الدستور السوري لعام ١٩٦٤ على أن يدعى المجلس الوطني لعقد دورات استثنائية بطلب من رئيس مجلس الرئاسة أو بناء على طلب خطي من ربع أعضائه . وقد ارتفع عدد أعضاء السلطة التشريعية الذين يطلبون عقد اجتماع استثنائياً إلى ثلث أعضاء مجلس الشعب أو أن يكون هذا الطلب خطياً من رئيس الجمهورية في دستور سوريا لعام ١٩٧٣ (م.٦١).

وبناء على ما تقدم فإن الأحكام الدستورية المذكورة أعلاه قد تباينت في طلب الاجتماعات الاستثنائية للسلطة المؤقتة والتشريعية من حق الحكومة في مطالب أماننا وأمانينا ، وربع أعضاء السلطة التشريعية والحكومة في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ وربع أعضاء هذه السلطة ورئاسة الدولة في دستوري سوريا لعامي ١٩٥٣ و ١٩٦٤ وثلث أعضاء السلطة التشريعية وطلب خطي من رئيس الدولة في دستور سوريا لعام ١٩٧٣.

وبالمقابل حصرت طائفة من دستاير الدول العربية ذات النظام الجمهوري حق دعوة السلطة التشريعية للاجتماع الاستثنائي من قبل رئيس الدولة فقط كما هي الحال في دستاير سوريا لعام ١٩٣٠ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والسودان لعام ١٩٧٣ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. أما دستاير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ فإنها قد قررت لرئاسة الدولة (مجلس السيادة في دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤ ومجلس رأس الدولة في دستور ١٩٨٥) حق الدعوة لاجتماعات السلطة التشريعية .
لم يشذ الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ عن ذلك حيث قضى في الفقرة أ من م ٧٥ - أن يعقد المجلس الوطني أول جلساته، خلال الأيام الثلاثين التالية لإعلان نتائج الإنتخابات ، وذلك بدعوة من رئيس الجمهورية ويترأس تلك الجلسة أكبر الأعضاء الحاضرين سناً .

(١) وينعقد المجلس لدورة طارئة بناءً على قراره أو طلب من نصف أعضائه أو بدعوة من رئيس الجمهورية (ف ٣)، في حين قضى دستور السودان لعام ٢٠٠٥ بأن تعقد السلطة التشريعية القومية جلساتها المشتركة في مقر المجلس الوطني. منع ذلك لرئيس المجلسين أن يتفقا لأسباب استثنائية على عقد الجلسة المشتركة للسلطة التشريعية القومية في أي مكان آخر (م ٨٨ ف ١).

(٢) ينعقد المجلس الوطني في مقره بأمر درمان ، ويجوز لرئيسه دعوة المجلس للاجتماع استثنائياً في أي مكان آخر.

(٣) يتخذ مجلس الولايات الخرطوم مقراً له ومع ذلك يجوز لمجلس الولايات أن يعقد جلساته في عاصمة جنوب السودان أو في أي ولاية حسب قرار رئيسه أو قرار أغلبية الممثلين .

وهو ما يفهم منها الدعوة لكل من الاجتماعات العادية والاستثنائية كل على سواء . وهو نفس الحكم الذي قضى به الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ ، الذي خول لمجلس قيادة الثورة حق الدعوة لاجتماعات المجلس الوطني . وان يدعى رئيس مجلس قيادة الثورة حق الدعوة لاجتماعات المجلس الوطني . وان يدعى رئيس مجلس قيادة الثورة للاجتماعات الاستثنائية وإذا كانت تلك الطائفة من الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد حصرت حق دعوة السلطة التشريعية للاجتماعات الاستثنائية أو الاجتماعات بنوعيتها كما هو موضح أعلاه، فإن طائفة كبيرة من دستائر البلدان العربية ذات النظام الجمهوري قد غابت. لرئيس الدولة والأغلبية المطلقة من أعضاء السلطة التشريعية طلب عقد الاجتماعات الاستثنائية مثل دستائر مصر لعام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ (م.٤) و ١٩٥٦ (م.٧٦) و ١٩٦٤ (م.٥٧) و ١٩٧١ (م.١٠٢) ودستور سوريا لعام ١٩٣٠ (م.٤٥) ولبنان (م.٣٣) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٥٥). وقتون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ (م.١٤) والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ (فصل ٢٩). في حين قضت أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ بطلب رئيس الجمهورية وثلاثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع الاستثنائي لهذه السلطة في دستور ١٩٧٦ (م.١٤٧) وبطلب من رئيس الجمهورية أو ثلثي أعضاء المجلس أو بطلب من رئيس الحكومة في دستور ١٩٨٩ (م.١١٢) ١٩٩٦. في حين صممت أحكام الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ عن النص على طلب الاجتماعات الاستثنائية للسلطة التشريعية .

إلى جانب ما تقدم من قرارات أحكام الدستور ج.ي.د.ش لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨ حق مجلس الرئاسة بالاتفاق مع اللجنة الدائمة لمجلس الشعب الأعلى الدعوة إلى عقد اجتماعات مجلس الشعب الأعلى ويحدد جدول الأعمال

. ويمكن أن يقدم الطلب بعقد اجتماع لمجلس الأعلى بواسطة مجلس الوزراء أو بواسطة ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى إلى مجلس الرئاسة (م. ٨). ويعقد مجلس الشعب الأعلى دوراته بناءً على دعوة هيئة الرئاسة ثلاث مرات في العام ، ويجوز له عقد دورات استثنائية بدعوة من هيئة الرئاسة أو بناءً على طلب من مجلس الوزراء أو ثلث أعضاء مجلس الشعب الأعلى من دستور ١٩٧٨ (م. ٧٥). وبذلك حدد الدستور الأخير الاجتماعات الاستثنائية للسلطة العليا والجهات التي يحق لها الدعوة للاجتماعات الاستثنائية في حين كان النص عاماً في دستور ١٩٧٠.

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد قررت عقد الاجتماعات الاستثنائية بالشكل المذكور أعلاه فإن دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ و ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد صممت عن النص على دعوة السلطة التشريعية في الاجتماعات العادية والاستثنائية من قبل رئاسة الدولة. إذا اقتصرت احكامهما بالنص على أن : يدعو رئيس المجلس الجمهوري ومجلس الشورى لأول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس ، خلال أسبوعين من إعلان نتائج الانتخابات ، فإن لم يصدر قرار الدعوة خلال تلك المدة اعتبر المجلس مدعو الاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين (م. ٥١ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠). وهو نفس الحكم الدستوري الذي قرره المادة ٤٥ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ومع اختلاف تسمية مجلس الرئاسة بدلاً من المجلس الجمهوري في سابقة ومجلس النواب بدلاً من المجلس الشورى في دستور ١٩٧٠ .

غير أنه بالعودة إلى اللاحتين الداخليتين لمجلس الشورى والنواب في ظل الدستورين المذكورين نجد أن المادة ٤٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى قد قضت بأنه بكل من رئيس المجلس الجمهوري أو ثلث أعضاء

مجلس الشورى حق الدعوة لاجتماع غير عادي لمجلس الشورى. وقد كررت المادة ٥٤ من لائحة مجلس النواب اليمني المادة ٤٥ من دستور ١٩٩٠ إذ نصت المادة ٥٤ من اللائحة على أن : يعقد مجلس النواب أول اجتماع له خلال أسبوعين على الأكثر من إعلان نتائج الانتخابات على دعوة رئيس مجلس الرئاسة . فإن لم يدع اجتمع المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين). على أن الأحكام الدستورية العربية لم تقتصر على ما تقدم بشأن نشاط السلطة التشريعية وإنما تعداه إلى موضوع فض اجتماعات السلطة التشريعية.

٥- فض اجتماعات السلطة التشريعية .

امتد تفاوت الأحكام الدستورية في الدول العربية إلى طريقة فض اجتماعات السلطة التشريعية من عدمه . وعليه فقد قررت طائفة من الأحكام الدستورية في بلدان البحث حق رئيس الدولة فض اجتماعات السلطة التشريعية دون التفريق بين الدورتين العادية والاستثنائية للسلطة التشريعية وهو ما يفهم من ذلك أن رئيس الدولة قد تمتع بهذا الحق أي فض الدورات سواء كانت عادية أو استثنائية. وهذه الدساتير هي الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (٨.م) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (١٧.م) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (٥١.م) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (٥٣.م) وقانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ (١٤.م). والكويت لعام ١٩٦٢ (٨٩.م) والبحرين لعام ١٩٧٣ (٥١.م).

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة قد خولت لرئيس الدولة حق فض دورات السلطة التشريعية دون تمييز بين الدورتين العادية والاستثنائية فإن أحكام دستور ج.ع.م. لعام ١٠٧١ والسوداني لعام ١٩٧٣. قد قررت لرئيس

الدولة حق فض دورات السلطة التشريعية العادية والاستثنائية (انظر المادتين ١٠١ و ١٠٢ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ والمادتين ١٢٦ و ١٢٧ من دستور السودان لعام ١٩٧٣). على أن أحكام الدستوريين المذكورين قد تباينت في أن يقوم رئيس الجمهورية بذلك دون التشاور مع رئيس السلطة التشريعية. بينما يقوم رئيس الجمهورية السودانية بفض دورة السلطة التشريعية بالتشاور مع رئيس هذه السلطة وقد سبق أن قررت أحكام تشريعية عربية ذات نظام ملكي مثال ذلك قضت لائحة الأساسية لمجلس القوتين الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ في مصر بأن تفض جلسات مجلس شورى القوانين متى فرغ من نظر المسائل المعروضة عليه (م. ٢٦).^(١) ولم تحدد أحكام دستورية عربية ذات النظام الملكي الدورات التي يتضمنها فض رئيس الدولة لها ، حيث قرر الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أن يعين الملك فض الدور العادي (م. ٩٦) ودستور ١٩٣٠ (م. ٩١) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١١٢) و ١٩٦٣ (م. ١١٢). ويفض المجلس في دستور الأردن لعام ١٩٤٧ (م. ٤٠). وقد اقتربت أحكام دستائير المغرب من هذا النص حيث يقض البرلمان بمرسوم في دستائير المغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٤٠) و ١٩٧٠ (ف. ٤٠) و ١٩٧٢ (ف. ٣٨) و ١٩٩٢ (ف. ٣٨) و ١٩٩٦ .

أما دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ فقد اشترط موافقة مجلس الوزراء على مرسوم رئيس الدولة في فض دورة المجلس طبقاً للمادة ٧٩ منه التي نصت على أن تفض الدورة بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء الاتحادي. وصممت عن النص على ذلك أحكام عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ ودستائير سوريا لعام ١٩٢٠ وفلسطين لعام

(١) ولا ينفذ دور الانعقاد العادي أو الاستثنائي إلا إذا بعثت الجمعية التشريعية إلى الحكومة رأيها في جميع المسائل التي عرضت عليها في النظام القانوني المصري لعام ١٩١٣ (م. ٣٠).

١٩٢٢ أو الأردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٥٢ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨.

وبالمقابل صممت الأحكام الدستورية السودانية لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ عن هذا النص على ذلك غير أنها قررت استمرار دورات السلطة التشريعية من رئاسة الدولة بناء نصيحة رئيس الوزراء . أما الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فقد قرر حق فض دورات اجتماع السلطة التشريعية لمجلس قيادة الثورة بصفته أعلى سلطة في البلاد (انظر م. ٤٧).

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة نصت أحكام طائفة أخرى من دساتير البلدان العربية على حق رئاسة الدولة في فض الاجتماعات الاستثنائية مثل دساتير مصر لأعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٦ وقضت أحكام دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ - أن يعين الملك بأمر ملكي فض أدوار الاعتقاد العادية وغير العادية (م ٧٦) وأقربت من هذا الحكم نص دستور قطر لعام ٢٠٠٣ حيث قضى بأن تكون دعوة مجلس الشورى للاعتقاد في أدواره العادية وغير العادية وفضها بمرسوم (م ٨٩). في حين صممت عن النص على ذلك أحكام الدساتير السورية لأعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستوري ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ والدساتير الجزائرية والدستور التونسي والدستور اللبناني.

وعلى هذا المنوال تباينت الأحكام الدستورية في الدول العربية النظام الجمهوري حيث ابتدت الأحكام الدستورية في مصر بتقرير حق رئيس الدولة في فض الاجتماعات الاستثنائية للسلطة التشريعية (دستور ١٩٢٣) وانتهت بتقرير فض الاجتماعات العادية والاستثنائية لدستور ١٩٧١. في حين ابتعدت الأحكام الدستورية في ج.ع.ي. وج.ع.س. عن النص على ذلك بعد أن قررته

في دساتيرها السابقة (دستور ١٩٦٤ في ج.ع.ي. ودستور ١٩٢٠ في سوريا) وعادت الأحكام الدستورية السودانية إلى العزوف عن تقرير فض اجتماع السلطة التشريعية في دستور ١٩٨٥. وأصبح هذا الحق لمجلس قيادة الثورة في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ بدلاً من رئيس الجمهورية في قانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤.

الاجتماعات الباطلة بحكم القانون.

لم ينحصر الأمر على تبين الأحكام الدستورية في الدول العربية على ما تقدم من نشاط السلطة التشريعية فقط بل وتعداه الأمر إلى الاجتماعات الباطلة للسلطة التشريعية بحكم القانون.

وإذا كان الأمر كذلك فما هي الاجتماعات الباطلة للسلطة التشريعية بحكم القانون. من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن اجتماعات هذه السلطة في غير المواعيد المقررة قانوناً تعتبر باطلة. وكذلك الاجتماعات التي تعقدتها السلطة التشريعية خارج المكان المقرر لها لعقده ما لم يكن الدستور قد نص على ذلك. وبالإضافة إلى هذا وذاك فإن الاجتماعات التي تعقدتها السلطة التشريعية ولم يتوفر النصاب اللازم للاعقاد تعتبر باطلة أيضاً.

وبالرجوع إلى الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري نجد أنها قد تباينت بالشكل التالي :

- ١- صممت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث عن النص على اعتبار اجتماعات السلطة التشريعية باطلة بحكم القانون مثل الدساتير السورية والعراقية جميعاً ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ والدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور التونسي ودستوري ج.ع.ي. لعامي

١٩٦٥ و ١٩٦٧. وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن .

٢- بالمقابل قررت أحكام الدساتير المنصرية وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ والدستور اللبناني الاجتماعي الباطلة للسلطة التشريعية بحكم القانون. غير أن هذه الأحكام الدستورية قد تبينت في تقرير الاجتماعات الباطلة لهذه السلطة في النص على أن يكون مقر السلطة التشريعية العاصمة في طائفة من هذه الدساتير . مثال ذلك قرر عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ أن يكون محل المجلس الأكبر بالحاضرة (ف. ٦٧). ومقر مجلس الشورى بمحروسة مصر في لائحة مجلس شورى النواب لعام ١٨٦٦ (بند ١) واللائحة الأساسية الصادرة في ١٨٨٢/٢/٧ (م. ٧).

وإذا كانت الأحكام السابقة لم تشر إلى اجتماع هذه السلطة في غير العاصمة باطلة فإن الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ قد اتحصرت أحكامه على أن يدعو الملك للاجتماع في العاصمة (م. ٣٩) وهو نفس الحكم الذي قضت به أحكام دستوري الأردن لعامي ١٩٢٨ (م. ٢٩) و ١٩٤٧ (م. ٤٠ ف. أ) دون الإشارة إلى أن تكون الاجتماع باطل بحكم القانون وكان دستور السلطنة الحجازية لعام ١٩٥٢ شأنه شأن الدساتير السابقة قد اكتفى بالنص على أن تكون الحوطة مركز المجلس التشريعي (م. ٥٦).

أما أحكام دستور دولة الإمارات العربية فقد نصت على أن يعقد المجلس جلساته في مقر عاصمة الاتحاد . ولجاز أنه يعقد في الحالات الاستثنائية أن يعقد في أي مكان آخر داخل الاتحاد . شريطة أن يوافق مجلس الوزراء على قرار يتخذه المجلس بأغلبية أصوات أعضائه جميعاً (راجع م. ٧٥). وبذلك

فإن الاجتماع الباطل لهذا المجلس يكون في حالة عدم موافقة مجلس الوزراء على الاجتماع أو عدم إقرار التصويت بأغلبية أعضاء المجلس.

وبخلاف الأحكام السابقة قررت مجموعة من الأحكام الدستورية العربية الملكية اعتبار اجتماع السلطة التشريعية في غير الزمان والمكان المقرر له باطل . لقد نصت أحكام دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ ، المعدل عام ١٩٦٢ في الفصل ٢٠ منه بأنه سيعقد مجلس الاتحاد اجتماعاته عادة وعلى العوم في مقر حكومة الاتحاد . وبذلك فإن أي اجتماع خارج مقر حكومة الاتحاد يعتبر باطل نظر الآن هذا الدستور لم يجر ذلك نصاً وهو نفس الحكم الذي قرره دستور ولاية دثينة لنفس في الفقرة ١١ منه .

وكانت دساتير الكويت والبحرين أكثر تشدد في هذا النص حيث قررت أحكاماً صريحة بهذا الشأن وهو اعتبار : كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلاً وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه في دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٩٠) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٥٢) و٢٠٠٢ (م. ٧٧).

واكتفت أحكام الدستور القطري لعام ١٩٧٢ بالنص على أنه لا يجوز أن يجتمع مجلس الشورى دون دعوة في غير مدة الانعقاد والأكان اجتماعه باطلاً (م. ٥٦) أي أنه قد حصر بطلان الاجتماع بالزمان . في حين قرر دستور قطر لعام ٢٠٠٣ - أن ينعقد المجلس اجتماعه في مقره بمدينة الدوحة . ويجوز للأمير دعوته للاجتماع في أي مكان آخر (م. ٩١) . وقد سبق أن قرر دستور السودان لعام ١٩٩٨ مثل هذا الحكم في نصه على أن: يعقد المجلس الوطني في مقره الرئيسي بأم درمان ويجوز لرئيسه دعوته للانعقاد في أي مكان آخر بصفة استثنائية (م. ٧٠) وهكذا اختلفت أحكام الدساتير في حق الدعوة في

غير العاصمة. لرئيس الدولة الدولة في الدستور القطري ورئيس السلطة التشريعية في الدستور السوداني.

وصمتت عن النص على بطلان الاجتماع أحكام قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودستور سوريا لعام ١٩٢٠ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والأردن لعام ١٩٥٢ ومستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ ، مثل دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٥٢) وعلم ١٩٧٠ (م.٥٤) والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م.٧) والدستير المصرية لأعوام ١٩٢٣ (م.٩) و ١٩٣٠ (م.٨٥) و ١٩٥٦ (م.٧٣) وج.ع.م. لعام ٥٨ (م.١٦) و ١٩٦٤ (م.٥٤) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.١٠٠). والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م.١٣٦) والدستور اللبناني (م.٢٦ معدله). وقضى الدستور السوداني لعام ٢٠٠٥ بتعديل الاجتماعات المشتركة في مقر المجلس الوطني. ويعقد الأخير جلساته في مقره بأم درمان في حين يعقد مجلس الولايات اجتماعاته بالخرطوم (راجع ف١-٢ من م٨٨) على أن هذا الدستور قد قرر أن أي اجتماعات الهيئة التشريعية القومية لا تعقد على الوجه المشار إليه في الفقرات الفرعية ١ ، ٢ ، ٣ ، تعتبر اجتماعات مخالفة للقواعد والأصول (ف٤ من م٨٨) .

على أن أحكام هذه الطائفة من دستير بلدان البحث قد تفلوتت في تقرير اعتبار اجتماعات السلطة التشريعية باطلة إذا عقدت في غير مقر انعقاده الدستوري . وذلك بأن قررت مجموعة من هذه الدستير حق رئيس الدولة وحده في طلب اجتماع هذه السلطة في غير المكان المقرر لاجتماعها دستورياً إذا استدعت الضرورة ذلك كما هي الحال في دستور مصر لعام ١٩٥٦ (م.٧٣) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.١٦) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤

(م. ٥٢). والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م. ١٦) والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٣٦) والدستور القطري لعام ٢٠٠٣ (م. ٩١).

وبالمقابل قضت أحكام القسم الآخر من هذه الدساتير بأن لا يعتبر اجتماع السلطة التشريعية باطلاً إذا طلب ذلك نسبة من أعضاء هذه السلطة كما هي الحال في الدستور اليمني لعام ١٩٧٠ الذي قرر في المادة ١٠٠ منه إمكانية (عقد اجتماع مجلس الشورى في مدينة أخرى بناء على طلب رئيس المجلس أو أغلبية أعضاء المجلس .

وهناك مجموعة ثالثة من دساتير بلدان البحث قضت بأن العاصمة هي مقر السلطة التشريعية وبأن اجتماعاتها باطلة في غير الزمان والمكان المحددة لها. غير أنها بخلاف الأحكام الدستورية المذكورة سابقاً سواء تلك الأحكام الدستورية قد صممت عن الجهة التي تدعو هذه السلطة إلى الاجتماع في الظروف التي لا تتوفر فيها الإمكانيات لعقد جلسات المجلس في غير العاصمة مثل دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٩) و ١٩٣٠ (م. ٨٥) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م. ٥٤) ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٤٤).

وبما أن لائحة مجلس الشورى لم تحدد هي الأخرى الجهة التي تدعو لاجتماع المجلس في غير العاصمة فتتبعه من الجائز اعتبار طلب دعوة المجلس في الظروف الاستثنائية من قبل ثلث أعضائه لانعقاد في أي منطقة من البلاد هو المقصود في هذا الحكم. وبما أن لائحة مجلس الشورى قد خولت لرئيس المجلس الجمهوري دعوة مجلس الشورى للاجتماع الاستثنائي. فإن هذا الحق قد أصبح من اختصاص كل من رئيس المجلس الجمهوري وثلث أعضاء مجلس الشورى. وعلاوة على ما تقدم تمتع رئيس الدولة بحق دعوة مجلس الشعب التأسيسي للاجتماعات العادية والاستثنائية بموجب المادة ٦

من الإعلان الدستوري الصادر في ١٩٨٧/٢/٦. فإنه قد خول هذا الإعلان لرئيس الدولة ضمناً الدعوة لعقد اجتماعات المجلس في أية منطقة أخرى إذا اقتضت الضرورة ذلك.

وإذا كانت أحكام لائحة مجلس الشورى والإعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٨/٢/٦م قد أتت ضمناً في موضوع اجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة خارج العاصمة بالشكل المتقدم ذكره . فإن لائحة مجلس النواب قد قررت مقر مجلس النواب وجواز انعقاد اجتماعاته خارج العاصمة حيث نصت المادة ٤ من هذه اللائحة على أن : مقر مجلس النواب العاصمة صنعاء ولا يجوز للمجلس عقد اجتماعاته خارج العاصمة لا لظروف القاهرة يستحيل معها انعقاد المجلس داخل العاصمة بناء على دعوة من مجلس الرئاسة أو بنسأ على اقتراح من هيئة رئاسة مجلس النواب ووافق على الاقتراح أغلبية أعضاء المجلس.

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدولة العربية على الشكالة التي وضعناها في كل من دورية اجتماعات السلطة التشريعية في هذه البلدان وتأجيل اجتماعاتها ومدة الاجتماعات التي تعقدها هذه السلطة حكماً واجتماعاتها الاستثنائية. وفرض اجتماعات السلطة التشريعية والاجتماعات التي تعتبر باطلة بحكم القانون فما هو النصاب اللازم من الأعضاء لصحة اجتماع هذه السلطة.

٦- النصاب اللازم من الأعضاء لصحة اجتماع السلطة التشريعية

استقر الفقه الدستوري على قاعدتين بشأن النصاب اللازم لصحة اجتماعات السلطة التشريعية : القاعدة الأولى وهي أن يقرر الدستور المعنى هذا النصاب.

القاعدة الثانية: وهي أن يترك الدستور المعنى تقرير هذا النصاب للآلية الداخلية للسلطة التشريعية.

وهذا النصاب هو عبارة عن مفهوم نسبي يختلف باختلاف الغرض الذي من أجله يعقد اجتماع هذه السلطة. ويرتبط باتخاذ القرارات العادية والقرارات التي تحتاج إلى أغلبية خاصة (مثل تعديل الدستور الجامد الخ...).

ومن أجل البرهنة على تفاوت النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية . فانه النصاب القانوني في مجلس العموم البريطاني يكون بحضور أربعين عضواً على الأقل من الأعضاء . بينما يكون هذا النصاب بحضور ثلاثة أعضاء فقط في مجلس اللوردات ^(١).

وإذا كانت الأغلبية في التصويت هي عدد الأعضاء الذين لا بد من تصويتهم في منحة واحدة لأجل فوز الموضوع المصوت عليه فهل الأغلبية في كل المواضيع التي تخضع للتصويت واحدة ؟.

إن النصاب هذا مرهون بالموضوع المصوت عليه وهذا ما سوف نوضحه بما يلي :

١- قررت طائفة من أحكام دساتير الدول العربية النصاب القانوني لاجتماع السلطة التشريعية (في غير الحالات الخاصة) حضور أغلبية الأعضاء جلسة السلطة التشريعية. كما هي الحال في دساتير مصر لأعوام

(١) نفس المرجع ص ٢٣٧

١٩٢٣ (م. ٩٩) و ١٩٣٠ (م. ٩٤) و ١٩٥٦ (م. ٨١) و ١٩٦٤ (م. ٦٥) و ١٩٧١ (م. ١٠٧). دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٠) والسودان لعام ١٩٨٥ (م. ٦٨) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٢٥) وسوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٤٩) والدستور اللبناني (م. ٢٤ معدلة) والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م. ١٧). والدساتير السورية لأعوام ١٩٣٠ (م. ٤٩) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٥٠) و ١٩٥٣ (م. ٥٨) و ١٩٦٤ (م. ٤٢) ودستور ج.د.س. لعام ١٩٧٠ (م. ٨٣). ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٩٠ (م. ٥٥) ودستور البحرين لعام ٢٠٠٢ (م. ٨٠) ودستور قطر لعام ٢٠٠٣ (م. ٩٩).

٢- وبخلاف ما تقدم قررت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٥٦ النصاب القانوني لأحد مجلس البرلمان ٥/٢ أعضائه أو ٣/٢ أعضاء البرلمان في الجلسة المشتركة لمجلسي السلطة التشريعية . في حين قضى دستور السودان لعام ١٩٦٤ بأن يكون النصاب اللازم لاجتماع الجمعية التأسيسية ٥/٢ أعضائها (انظر م ٥٨، من دستور ١٩٥٦ و ٥٦ من دستور ١٩٦٤). وبالمقابل نصت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ على أن يكون النصاب القانوني لعقد جلسات مجلس الشعب نصف أعضائه (م. ١٣٥) في حين قررت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ ثلث أعضائه طبقاً للمادة ٧٩ منه، التي نصت على أنه: ١- لا يتم النصاب لإعقاد المجلس الوطني إلا بثلث أعضائه، إلا إذا كان الموضوع تشريعياً في عرضه الأخير أو قرار الرئيس عظم الموضوع المطروح في جدول الأعمال فلا يتم النصاب إلا بحضور النصف . ومع أن أحكام الدستور السوداني المؤقت لعام ٢٠٠٥ قد أكد في الفقرة ١-م ٩٧. نصاب المجلس الوطني بثلث أعضائه غير أنه قد أضاف. ومع

ذلك سيكون هناك نصاب خاص لا يقل عن نصف الأعضاء وذلك عند العرض الأخير لمشروع قانون، أو عندما يقرر رئيس المجلس أن الموضوع المطروح في لجنة الاجتماع ذو أهمية . ٢- يكون النصاب لمجلس الولايات هو نصف الممثلين.

٣- وإلى جانب ما تقدم لم تقرر النصاب القانوني لاجتماع السلطة التشريعية أحكام دستير ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والعراق لعام ١٩٧٠ وسوريا لعام ١٩٧٣ والدستور التونسي وساتير الجزائر لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ حيث ترك تلك لأحكام اللوائح الداخلية للسلطات التشريعية.

وإضافة إلى تغاير الأحكام الدستورية في بلدان البحث بشأن النصاب القانوني لاجتماعات السلطة التشريعية في غير الحالات الخاصة . تغايرت هذه الأحكام الدستورية في النصاب القانوني لاجتماعات هذه السلطة في الحالات الخاصة أيضاً.

لقد صممت مجموعة من دستير الدول العربية عن النص على اتهام رئاسة الدولة ومن ثمة صممت عن النص على الأغلبية المطلوبة لتقرير الاتهام مثل دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ ودستور العراق لعام ١٩٧٠. وإن كان الدستور الأخير قد قضى بمسؤولية رئيس مجلس قيادة الثورة (الذي يعتبر حكماً رئيس الجمهورية) ونقبة وأعضاء هذا المجلس. كما لم يقرر اتهام رئيس الدولة دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ودستور الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩. والدستور التونسي لعام ١٩٥٩. ودستور ج.ي.د.ش. لعامي ١٩٧٠ و ١٩٧٨.

وبالمقابل نصت أحكام مجموعة أخرى من دستير بلدان البحث على اتهام رئاسة الدولة ومن ثمة نصت على الأغلبية الخاصة على قرار الاتهام

الذي تقدمه السلطة التشريعية لرئيس الدولة في موضوع خرق الدستور أو الخيانة العظمى من حيث المبدأ. على أن أحكام هذه المجموعة من الدساتير قد تباينت في الأغلبية الخاصة بنسبة ثلثي أعضاء السلطة التشريعية في دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م.٨٤) وسوريا لعام ١٩٣٠ (م.٨٢) والدستور اللبناني (م.٦٠) وبذلك فإن النصاب اللازم لاجتماع هذه السلطة في هذه الحالة أكثر من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

وإذا كانت الأحكام الدستورية السابقة لم تشر إلى النسبة اللازمة لتوجيه الاتهام لرئيس الدولة فإن أحكام دساتير أخرى في بلدان البحث قد قررت كل من أغلبية ثلثي أعضاء السلطة التشريعية لإقرار اتهام رئيس الدولة ونسبة ثلث أعضائها في توجيه الاتهام مثل أحكام دساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ (م.١٣) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.١١٢). وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.٨٥) وسوريا لعام ١٩٧٣ (م.٩١) والسودان لنفس العام (م.١١٥). في حين قضى دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ أن يكون اتهام رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة بالخيانة العظمى أو يخرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد بناء على طلب من نصف أعضاء مجلس النواب ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضائه . الخ... (م.١٠١).

وهناك مجموعة أخرى من دساتير الدول العربية قد تشددت في الأغلبية المطلوبة لتقرير اتهام رئاسة الدولة ومن ثمة النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية في الحالات الخاصة. لقد قررت أحكام هذه المجموعة من الدساتير أن يكون قرار هذه السلطة باتهام رئيس الدولة من ٣/٤ أعضاء السلطة التشريعية كما هي الحال في دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ (م.٢٢) و ١٩٦٤ (م.٢٢) و ١٩٨٥ (م.٨٧) والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ (م.٥٥). قبلت هذه الأحكام أحكام دستور لتونسيا لعام ١٩٥٦ (م.٨٣).

بينما إنخفضت هذه الأغلبية إلى الثلثين في دستور السودان لعام ١٩٩٨ طبقاً للفقرة د من المادة ٤٥- التي قضت بأنه : يجوز للمجلس بأغلبية ثلثي أعضائه عزل رئيس الجمهورية في حالة الإساءة بجريمة الخيانة أو بأية جريمة أخرى تمس الشرف والأمانة. أما الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ فقد أضاف تنحية النائب الأول لرئيس الجمهورية طبقاً للفقرة ح من المادة ٩١، التي قضت بأن من مهام الهيئة التشريعية القومية (ح- تنحية رئيس الجمهورية أو نائبيه الأول وفي حالة كونه النائب الأول من جنوب السودان يشارك المجلس التشريعي لجنوب السودان في الجلسة.

وكانت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ المتفرقة بين هذه الأحكام الدستورية التي قررت اتهام رئاسة الدولة ومن ثمة الحالات الخاصة لاجتماعات السلطة التشريعية.

حيث قررت أحكام الدستوريين السوريين تقرير اتهام رئاسة الدولة بأغلبية أعضاء التشريعية المطلقة.

لم ينحصر الأمر في النصاب اللازم لاجتماعات السلطة التشريعية في الحالات الخاصة على موضوع اتهام رئاسة الدولة فقط بل وتعداه إلى موضوع سحب الثقة من الحكومة . حيث لم تقرر نصاً الأغلبية الخاصة ومن ثمة النصاب اللازم لاجتماع هذه السلطة في هذه الحالة الخاصة دستير مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ٥٦) و ١٩٣٠ (نفس المادة) والسودان لعامي ١٩٥٦ (م. ٢٩) و ١٩٦٤ (م. ٢٩) وسوريا لأعوام ١٩٣٠ (م. ٥٣) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٦٧) و ١٩٧٣ بسبب أنها تركت ذلك لأحكام اللوائح الداخلية لهذه السلطة. في حين قررت أحكام للدستير الأخرى في بلدان البحث أن تكون قرارات سحب الثقة من الحكومة بأغلبية ثلثي أعضاء هذه السلطة . وبذلك

يكون النصاب اللازم لاجتماعها أكثرية خاصة اكبر من الأغلبية المطلوبة للاجتماعات العادية للسلطة التشريعية.

والى جانب ما تقدم قررت طائفة من دساتير الدول العربية أغلبية خاصة في موضوع إقرار مشروع تعديل الدستور مثال ذلك قرر الدستور التونسي أن تكون موافقة السلطة التشريعية بأغلبية $\frac{3}{2}$ أعضائها من حيث المبدأ (ف. ٦٥). وكذلك اغلب دساتير هذه البلدان سواء التي قررت أن تكون موافقة السلطة التشريعية كمقدمة لاستفتاء مثل دساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ ، أو الدساتير السودانية ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ التي رفعت هذه النسبة إلى $\frac{4}{3}$ أعضاء هذه السلطة . وهو ما يستدعي نصاب لازم لحالة خاصة ^(١) وإذا كانت الأحكام الدستورية للدول العربية ذات النظام الجمهوري بالشكل المشار إليه أعلاه . فإن الأحكام الدستورية للدول العربية ذات النظام الملكي قد تغيرت هي الأخرى بصدد النصاب اللازم لاجتماع هذه السلطة . حيث إذا كان حكم عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ قد قضى بأنه لا يمضي رأي من المجلس بمحضر أربعين عضواً فأكثر (ف. ٥٢) فإن لائحة مجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦ قد نصت على أنه لا يعقد مجلس شورى النواب إذا غاب أكثر من الثلث (بند ١١). ولا تكون المداولة صحيحة بالمجلس إلا إذا حضر فيه ثلثاً أعضائه بالأقل وإلا كانت المداولة لاغية في اللائحة الآسية للنواب المصري لعام ١٨٨٢ (م. ٤٦) . ولم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط من التغيرات بل وقد قررت نصوص دستورية أخرى نسب مختلفة لنصاب اجتماع هذه السلطة مثال ذلك تشدد القانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ في هذه النسبة حين قرر أنه لا يجوز

(١) حول طرق تعديل الدساتير اليمنية والعربية والأجنبية راجع البحث الخاص بذلك للمؤلف نشر في مجلة دراسات يمنية العدد ٤٣ .

لمجالس المديرية ولا لمجلس شورى القوانين ولا الجمعية العمومية أن تتداول في الأمر إلا إذا كان حاضراً في كل مجلس منها ثلثاً أعضائه غير محسوب منهم الأعضاء الغائبون بإجازة (م. ٤٨) وهو نفس الحكم الذي قرره القانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ (م. ٩٩) حذفت المديرية من التعديل الصادر في عام ١٩٠٩ راجع المادة ٥ منه.

والى جانب ما تقدم قررت طائفة من الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة (في غير الاجتماعات الخاصة بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء في سائر سوريا بالعام ١٩٢٠ (م. ٥٥) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٥٢) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١١٦) و ١٩٦٣ (م. ١١٦) وسلطنة حج لعام ١٩٥٢ (م. ٦٠) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٩٧) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٥٩) و ٢٠٠٢ (م. ٨٠) والإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ (م. ٨٧) وقطر لعام ١٩٧٢ (م. ٥٩) . زد على ذلك قرر الدستور القطري انه إذا لم يتكامل هذا العدد يؤجل الاجتماع يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر (نفس المادة) أما دستور قطر لعام ٢٠٠٣ فقد اشترط الى جانب ذلك حضور رئيس المجلس أو نائبه لصحة النصاب وفقاً لما جاء في المادة ٩٩ بأنه: يشترط لصحة انعقاد المجلس حضور أغلبية أعضائه على ان يكون من بينهم الرئيس أو نائب الرئيس، فإن لم يكتمل العدد المطلوب تؤجل الجلسة الى الجلسة التي تليها .

وبخلاف ذلك قرر دستور ولاية نينوى أن يكون النصاب القانوني لاجتماع المجلس لا يقل عن نصف أعضاء اللجنة العامة (م. ١٠). ويشكل النصاب لاجتماع المجلس التشريعي الفلسطيني لعام ١٩٢٢ عشرة أعضاء (م. ٣٠).

وبالمقابل ارتفع النصاب اللازم لاجتماع السلطة التشريعية والمؤقتة إلى
ثلثي أعضاء هذه السلطة في دستور الأردن لأعوام ١٩٢٨ (م. ٣٤) و ١٩٤٧
(م. ٤٦ ف) و ١٩٥٢ (م. ٨٤ ف. ج)

وصيت عن النص على تلك أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨
ودستور المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦. على
أن النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ قد قضى بنصاب
جلسات المجلس كما يلي: إذا لم تحضر الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس
عند افتتاح الجلسة المسجلة فيها قضايا تستوجب التصويت، يرفع الرئيس
الجلسة لمدة نصف ساعة. وإذا لم يحضر ثلث أعضاء المجلس عند استئناف
الجلسة يرفع الرئيس الجلسة لمدة نصف ساعة أخرى. وعند استئناف الجلسة
والجلسات التي تليها والمتعلقة بنفس جدول الأعمال السابق يكتفي بمن حضر
من أعضاء المجلس (م ٩٩) وهو ما كرره دستور السودان لعام ٢٠٠٥ (راجع
أعلاه).

وإذا كانت اجتماعات السلطة التشريعية في الدول العربية بالشكل الذي
سبق إيضاحه فكيف والحالة هذه تكون جلسات السلطة التشريعية.

٧- جلسات السلطة التشريعية

يكاد يكون الشكل الغالب لجلسات السلطة التشريعية الجلسات العلنية. وإن كانت تستدعي الضرورة أن تكون جلساتها سرية في بعض الأحيان. وترجع علنية جلسات السلطة التشريعية في تاريخ أنظمة الحكم الحديث إلى جلسات هذه السلطة في فرنسا عام ١٧٩١. حين انتدب المجلس أربعة وعشرين نائباً لمقابلة الملك والطلب إليه أن يسمح بعلنية جلسات السلطة وبعد ذلك نص دستور ١٤ أيلول ١٧٩١ على ما طلبه النواب وأصبحت جلسات هذه السلطة علنية. كما أصبحت جلسات مجلس العموم الهريطاني علنية منذ عام ١٨٤٥. وتدرجت بعد ذلك الأحكام الدستورية العالمية في النص على أن تكون جلسات السلطات التشريعية علنية كقاعدة عامة تأخذ بها الدساتير الحديثة والمعاصرة.

لقد تغيرت الأحكام الدستورية في الدول العربية في النص على جلسات السلطة التشريعية العلنية من عدمه. إذ تتبع أحكام هذه الدساتير منذ العهد الملكي في بعض هذه البلدان نجد أن أكثر من ٢٠ دستور ووثيقة دستورية قد قررت الجلسات العلنية كشكل عام لاجتماع هذه السلطة وتعود الجلسات هذه السلطة إلى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ (م. ٥٢) ثم نصت على ذلك أحكام الدساتير المصرية في أحكام دستور ١٩٢٣ (م. ٩٨) ودستور ١٩٣٠ (م. ٩٣) ودستور ١٩٥٦ و١٩٥٨ (م. ٢٠) و١٩٦٤ (م. ٦٤) و١٩٧١ (م. ١٠٦). والدساتير السورية لأعوام ١٩٣٠ (م. ٤٨) و١٩٥٠ و١٩٦٢ (م. ٤٨) و١٩٥٣ (م. ٤٩). والوثائق الدستورية اليمنية مثل مطالب آمالنا وأماننا (باب ٣ رقم ٧) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٥٩) والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ (م. ١٦) ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٨٢)

وج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ (م.٧٥) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م.٥٦). ودساتير
الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م.١٤٤) و١٩٨٩ (م.١١٠) و١٩٩٦ (م.) ولبنان
(م. ٣٥) والعراق لعام ١٩٧٠ (م.٤٨). والبحرين لعام ٢٠٠٢ (م.٧٩) وقطر
لعام ٢٠٠٣ (م.٩٨) ودستور السودان لعام ١٩٩٨ (م.٨٠) وقانون إدارة الدولة
العراقية في الفترة الإنتقالية (ف أ م ٣٣).

وبالمقابل صممت أحكام أكثر من ١٦ دستور ووثيقة دستورية في هذه
البلدان عن النص على علنية أو سرية جلسات السلطة التشريعية والمؤقتة
مثل أحكام دستوري تونس لعامي ١٨٦١ و ١٩٥٩ ولائحة مجلس شوري
النواب المصري لعام ١٨٦١ و ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام
١٨٨٣ ودستور فلسطين لعام ١٩٢٢ والأرين لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧
ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ ودستوري
العراق لعامي ١٩٢٥ و ١٩٦٤ وسوريا لأعوام ١٩٦٤ و ١٩٦٩ و ١٩٧٣
والجزائر لعام ١٩٦٣ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والميثاق المقدس
في اليمن عام ١٩٤٨ ومطالب الشعب في اليمن عام ١٩٥٦ وقانون المجلس
الوطني العراقي الصادر في تاريخ ١٩٦٣/٤/٢٥ وقانون المجلس الوطني
لقيادة الثورة السوري لعام ١٩٦٣. ويرجع تاريخ الصمت عن تقرير علنية
وسرية جلسات هذه السلطة إلى الدستور التونسي لعام ١٨٦١.

والأحكام الدستورية في الدول العربية التي قررت الجلسات العلنية
والسرية للسلطة التشريعية قد تباينت في كل من جهة طلب الجلسات السرية
من قبل السلطة التنفيذية رئيس الدولة أو الحكومة من جهة. وعدد محدد من
أعضاء السلطة التشريعية من جهة أخرى. كما تباينت في كيفية مناقشة هذه
الطلبات في جلسة علنية أم في جلسة سرية . هذا ويرجع تاريخ تقرير
الجلسات العلنية والسرية للسلطة التشريعية إلى الدستور السوري لعام

١٩٢٠ في الدستور العربية والى مطالب ألمانيا وألمانيا في الوثائق الدستورية اليمنية.

لقد قضت مطالب ألمانيا وألمانيا في اليمن بأن تكون جلسات مجلس الشورى علنية وتنتشر محاضر اجتماعاتها ولا تكون سرية إلا في الأحوال الاستثنائية (بند ٨ باب ٣). وقد اقتربت المادة ٤٤ منها على أن تكون جلسات المجلس علنية وسرية. وكذلك الدستور العراقي الذي قرر الجلسة علنية إلا إذا تقرر عقد بعضها بصورة سرية وفق الأصول المحددة في قانونه. وإن كان قانون المجلس الوطني العراقي الصادر عام ١٩٨٠ قد نص على أن تنتشر وقائع جلسات المجلس العلنية (م.٦٢). دون أن يحدد الجهات التي يحق لها طلب الجلسات السرية للمجلس، في حين إنحصرت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ بالنص على أن : جلسات المجلس الوطني مشهورة، ومداولة مغلقة، وأعماله منشورة، إلا في الأحوال التي يقررها المجلس أن الضرورة تقتضي خلاف ذلك (م.٨٠) دون النص على من يدعي للجلسة غير العلنية. ومع أن أحكام دستور ٢٠٠٥ قد قرر ذلك ، بيد أنه أضاف لذات الجلسات العلنية حيث نصت المادة ٩٨ - على أن تكون جلسات الهيئة التشريعية القومية ومجلسيها مفتوحة للجمهور وتكون مداولتها منشورة وقد تكون مذاعة، والهيئة التشريعية القومية أو لأي من مجلسيها أن تقرر طبقاً للوائح الداخلية أن تكون بعض المداولات سرية.

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة التي أوجزت في هذا المضمحل فإن أحكام دستور أخرى في الدول العربية قد فصلت هذه الأحكام بشكل أوضح مثال ذلك نصت أحكام الدستور الجزائرية لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ على أن جلسات المجلس الشعبي الوطني علنية. وله أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسه أو من غالبية أعضائه أو من الحكومة (م. ١٤٤ من دستور

١٩٧٦ و م. ١١٠ ، من دستور ١٩٨٩) دون أن يحدد الكيفية التي تجري فيها جلسة مناقشة طلب جعل جلسة المجلس مغلقة. وقد اقترنت مع هذه الصياغة أحكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ؛ الذي قرر في المادة ٥٦ منه أن تكون جلسات المجلس علنية ويجوز انعقاده في جلسات سرية بناء على طلب رئيسه أو مجلس الرئاسة أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل. ومن خلال الأحكام الواردة في دستوري الجزائر ودستور ج.ي. يتضح أن نص الدستوريين الأولين قد حصر طلب عقد الجلسات المغلقة للمجلس الشعبي الوطني في كل من رئيس المجلس أو أغلب أعضائه المجلس أو الحكومة في حين أضاف الدستور اليمني حق الطلب لمجلس الرئاسة بصورة جماعية من جهة وحدد أعضاء مجلس النواب الذي يحق لهم طلب الجلسات السرية للمجلس بـ ٢٠ عضواً. وافقت أحكام الثلاثة الدستور المذكورة في حق طلب الحكومة سرية جلسات المجلس وكذلك في عدم تقرير مناقشة طلب هذه الجهات بصورة علنية أم سرية من جهة أخرى . وإلى جانب ما تقدم فإن مجموعة من الأحكام الدستورية في بلدان البحث قد قررت كل من جهة تقديم طلب الجلسات السرية والمناقشة التي تجري بهذا الصدد مثال ذلك نصت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ على أن جلسات المجلسين علنية وتتخذ الجلسات السرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة أعضاء في المجلس . ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أم لا (م. ٩٨ من دستور ١٩٢٣ و م. ٩٣ من دستور ١٩٣٠). والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٩٤) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٥٦) علماً بأن أحكام الدستوريين الآخرين قد نصت على أن تكون مناقشة الطلب في جلسة سرية وهو الحكم الذي أكدته دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ للمجلسين (راجع م ٧٩). أما أحكام الدستور القطري لعام ٢٠٠٣ فمع أنها قد

أشارت لمناقشة الدعوة للجلسة السرية ألا أنها قد رفعت مقدمي الطلب الى
ثلاثي أعضاء المجلس وفقاً للمادة ٩٨ منه التي قضت بأن يكون جلسات
مجلس الشورى علنية ويجوز عقدها سرية بناءً على طلب ثلث أعضاء
المجلس أو بناءً على طلب من مجلس الوزراء.

وقد اتفقت مع هذه الأحكام أحكام دساتير مصر لأعوام ١٩٥٦ (م. ٨٠) و
١٩٦٤ (م. ٦٤) وج.ع.ي. لنفس العام (م. ٥٩) وتشابهت مع هذه الصيغة
أحكام المادة ٥٣ معدلة من الدستور اللبناني في كل من طلب الحكومة أو
رئيس المجلس لجلسات المجلس السرية . بيد أن حكم هذه المادة قد أضاف
حكماً يتعلق بتخفيض عدد مقدمي الطلب من أعضاء المجلس حيث نصت على
أن جلسات المجلس علنية وله أن يجتمع في جلسة سرية بناءً على طلب
الحكومة أو خمسة أعضاء من أعضائه وله أن يقرر إعادة المناقشة في
جلسة علنية في البحث نفسه. هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون النظامي
المصري لعام ١٩١٣ كان قد قرر أن تكون جلسات الجمعية التشريعية علنية
بالكيفية التي تقرر في اللائحة الداخلية تصدرها الجمعية . أما المؤتمرات مع
مجلس النظار والاجتماعات التي يعقد الجمعية بهيئة لجنة عامة فغير علنية
(م. ٣٨).

ومع إقرار الدستور السوري لعام ١٩٢٠ بأن تكون مذكرات المجلس
علنية فإنه قد أجاز عقد جلسات سرية إذا اقترحها عشرة من الأعضاء أو
طلبتها الوزارة غير أنه قد اشترط موافقة أكثرية المجلس على الاقتراح
(راجع م. ٥٣).

وإذا كانت الدساتير السورية لعام ١٩٢٠ والمصرية لعام ١٩٢٣ لم تشر
إلى طلب رئيس المجلس جعل الجلسة سرية فإن دستور مصر لعام ١٩٣٠ قد

أضاف طلب رئيس المجلس إلى جانب طلب الحكومة أو عشرة أعضاء (م. ٩٣) ودستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١١٤) و ١٩٦٣ (م. ١١٤). وبالمقابل انخفض عدد أعضاء المجلس الذين يطلبون جعل الجلسات سرية في دستوري العراق لعام ١٩٢٥ والأردن لعام ١٩٥٢. لقد قررت المادة ٥٧ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ أن تكون جميع جلسات المجلسين علنية إلا في الأحوال التي يطلب فيها أحد الوزراء أو أربعة من الأعيان أو عشرة من النواب وتجرى المداولة سر في الأمر المبحوث عنه، وأكثفت أحكام قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية بالنص على أن تكون إجتماعات الجمعية الوطنية علنية وتسجل محاضر إجتماعاتها وتنتشر، ويسجل تصويت كل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية ويعن ذلك. وتتخذ القرارات في الجمعية الوطنية بالأغلبية البسيطة إلا إذا نص هذا القانون على غير ذلك (م ٣٣ ف أ) وبذلك يكون القانون قد إكتفى بالنص على الجلسات العلنية فقط .

وتكون جلسات كل من المجلسين علنية على أنه يجوز عقد جلسات سرية بناء على طلب من الحكومة أو طلب من خمسة من الأعضاء ثم يقرر المجلس قبول الطلب الواقع أو رفضه في دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ٥٨). وينعقد المجلس التشريعي بصورة سرية بناء على قـل مجلس المديرين أو ضمن أعضاء المجلس التشريعي في دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (م. ٥٩) وارتفعت نسبة الطلب المقدم من أعضاء المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية لـجل وتعقد الجلسات سرية طبقاً للمادة ٨٦ من دستور دولة الإمارات بأن جلسات المجلس علنية وتعقد الجلسات سرية إذا طلب ذلك ممثل الحكومة أو رئيس المجلس أو ثلث أعضائه. في حين انحصرت أحكام دستور قطر لعام ١٩٧٢ على جلسات المجلس دون

الإشارة إلى علنيتها أو سريتها (راجع م. ٦٠) . تجدر الإشارة إلى لائحة مجلس الشورى العماني قد قررت أن تكون جلسات المجلس غير علنية حين يحضرها الأعضاء ومن يذن المجلس لهم بالحضور من موظفي المجلس ومن يرى دعوتهم لحضور احد الجلسات^(١) الخ (م. ٩٠).

وكذلك دستير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ التي قررت جلسات السلطة التشريعية غير إنها لم تقرر أن تكون سرية أو علنية على النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ قد قرر الجلسات السرية صراحة في حين قرر الجلسات العلنية ضمناً بما نصت عليه المادة ٩٣ منه بأن : يعقد المجلس جلساته العمومية بعد الزوال أيام الإثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس وله أن يعقد جلساته بصفة إستثنائية في أيام ومواقيت أخرى. مؤكداً في المادة ٩٤ منه، الجلسات السرية في النص على أنه: يمكن لمجلس النواب أن يعقد جلساته سرية بعد إجراء التصويت المستعجل بدون مناقشة، وذلك أما بطلب من الوزير الأول أو بطلب يقدمه ثلث أعضاء المجلس الذين يتم حضورهم في قاعة المجلس حين تقديم طلبهم ، ويجب على الرئيس أن ينلّدي على كل عضو بإسمه ليتحقق من حضوره في الجلسة. مضافاً إلى التفصيل أنه: عندما ينتهي السبب الذي تطلب عقد جلسات سرية من أجله يستشير الرئيس المجلس حول إستئناف الجلسات العمومية(م. ٩٥).

وصممت عن النص على علنية وسرية جلسات المجلس كل من أحكام عهد الامان التونسي لعام ١٨٦١ ولا لائحة مجلس شورى النواب لعام ١٨٦٦ و ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٨٨٣ وفلسطين لعام

(١) - أخذنا هذا النص من مجلة الديمقراطية العدد ٤ - للناطقة باسم مجلس النواب اليمن لأننا لم نثر على نص لائحة مجلس الشورى العماني.

١٩٢٢ والأردن لعامي ١٩٢٨ وقتون للحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ . الممثل عام ١٩٦٢ ودستور ولاية ثنية لعام ١٩٦١ ودستور مستمرة عدن لعام ١٩٦٢ .

لم ينحصر التباين في تقرير علنية وسرية جلسات السلطة التشريعية على احكام الدساتير التي قررت ذلك حكماً فقط ، بل وتعداه إلى اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية التي صدرت في ظل الدساتير التي صممت عن ذلك . مثال ذلك قررت لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. في ظل دستور ١٩٧٠ أن تكون جلسات المجلس علنية ، وسرية بناء على طلب المجلس الجمهوري أو الحكومة أو رئيس المجلس أو عشرة أعضاء على الأقل وتكون مناقشة الطلب في جلسة سرية (م.٥٠) . وإذا كانت احكام هذه المادة من لائحة مجلس الشورى قد وضعت أن تكون مناقشة الطلب في جلسة سرية من جهة . وخففت الأعضاء الذين يحق لهم طلب الجلسة السرية في المجلس إلى عشرة أعضاء بدلاً من عشرين في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ من جهة أخرى . فإن لائحة مجلس النواب اليمني لم توضح موضوع مناقشة طلب الجلسة السرية للمجلس . إذا اكتفت بالنص على انه عند انعقاد المجلس في جلسة سرية تخطى قاعته وشرفاته ممن رخص لهم بدخوله ولا يجوز أن يحضر الجلسة احد من غير الأعضاء إلا من يرخص لهم المجلس بذلك من موظفي المجلس وخبرائه وللمجلس أن يقرر تدوين محضر الجلسة أو إذاعة قراراتها وتعود الجلسة علنية بقرار من المجلس إذا زال سبب انعقادها سرية ، ويتولى تحرير محضر الجلسة من تختاره هيئة رتبة المجلس ويحفظ هذا المحضر بمعرفة هيئة رئاسة المجلس ولا يجوز

لغير الأعضاء أو من صرح لهم بالحضور الاطرح عليه والمجلس في أي وقت أن يقرر نشر هذا المحضر أو بعضه (م. ٥٧).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي فمع أنه قد قضى بأن يعقد المجلس جلسات سرية فانه قد حصر حق طلب الجلسة السرية على كل من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب أو ثلث أعضاء هذا المجلس دون أو يخول للحكومة هذا الحق من جهة . ودون أن يوضح المناقشة في المجلس لجعل جلسته سرية من جهة أخرى . على أنه قد قرر في نفس الوقت أنه لا يجوز لغير ممثلي رئيس الجمهورية ولغير النواب الاطلاع على محاضر الجلسات السرية . ومتى زال السبب الذي عقدت من أجله الجلسة بصورة سرية يقرر الرئيس بموافقة المجلس علنيتهما (انظر فصل ٢٦). وعليه فإذا كانت لائحة مجلس النواب اليمني قد قضت بحق المجلس في نشر محضر الجلسة السرية في أي وقت يشاء فإن أحكام الفصل ٢٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد صمتت عن ذلك.

وعلاوة على ما تقدم تغيرت الأحكام الداخلية للسلطتين المؤقتة في ج.ع.ي. (مجلس الشعب التأسيسي) والنظام الداخلي للسلطة المؤقتة في تونس (المجلس الشعب التأسيسي). حيث إذا كانت لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. قد نصت على أن للمجلس أن يعقد جلسات سرية بموافقة رئيس الجمهورية (م. ٢٥ من اللاحة) فإن النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي قد صمتت عن النص على ذلك.

ولم تدقق أحكام كثير من اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة أو التشريعية في بلدان البحث في تفاصيل أحكامها. إذ لم توضح تقديم طلب عقد الجلسات السرية خطياً أم شفوياً كما هي الحال في لوائح السلطة التشريعية أو المؤقتة في ج.ع.ي. (لائحة مجلس الشورى والمجلس الوطني ومجلس الشعب

التأسيسي وج.ي. لائحة مجلس النواب وتونس (النظام الداخلي لمجلس النواب) والسودان (لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤) ومصر (لائحة مجلس الشعب المصري) ولبنان (النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني) والجزائر (لائحة المجلس الشعبي الوطني) والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨. في حين وفق قسم آخر من أحكام السلطة التشريعية في البلدان العربية في ذلك . مثل النظام الداخلي لمجلسي التمثيلي ومجلس الشيوخ اللبناني ، الذي قرر أن يقدم طلب الجلسة السرية للبرلمان خطياً إذا كان من قبل أعضاء المجلس . والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ حين نص على أن يقدم الطلب مع أسبابه الموجبة بعقد الجلسة السرية كتابة إلى رئيس المجلس (م.٩٢) سواء كان الطلب من السلطة التنفيذية أو من أعضاء السلطة التشريعية.

ولم تقرر أحكام عدد من اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث مبدأ مناقشة طلب الجلسة السرية للمجلس . وهو ما يمكن اعتباره أن يتم القرار بعقد الجلسة السرية للمجلس بعد عرض الموضوع عليه دون مناقشة سرية. وهذا ما يوضحه حكم اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري ، التي نصت على أن يصدر قرار المجلس بشأن الجلسة السرية. بعد مناقشة يشترك فيها اثنان من مؤيدي السرية واثنان من معارضيها (ف.٢ م.٢٦٣). على أن السمة العامة لأحكام أغلب هذه اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في بلدان البحث هي عدم السماح لغير أعضاء هذه السلطة (عدا ممثل رئيس الدولة في لائحة مجلس النواب التونسي) بترخيص لهم في لائحة مجلس النواب اليمني..الخ) بمناقشة تلك موقفي المجلس بحضور الجلسات السرية (باستثناء أمين عام المجلس في لائحة

مجلس الشعب المصري). في حين أن القانون الفرنسي بشأن السلطة التشريعية قد سمح بحضور موظفي السلطة التشريعية جلساتها السرية. كما أنه تجدر الإشارة إلى أن اللوائح الداخلية للسلطات التشريعية المذكورة لم توضح مبدأ قبول الاقتراحات المقدمة من الأعضاء في الجلسات السرية للمجلس. وإن كان يفهم ذلك ضمناً. أما ما يتعلق بإذاعة مقررات الجلسات السرية لهذه السلطة فإنه لدليل واضح على أن الجلسة السرية لا تقتصر على المناقشة فقط ، وإنما تطرح فيها الاقتراحات وتتخذ فيها المقررات . ومن هذا المنطق يكتب المحضر ويصدق عليه في الجلسة السرية ويتلى على الأعضاء بصورة سرية أيضاً . ولسات المجلس سواء كانت سرية أو علنية فإن لها مواعيدها المحددة.

٨- مواعيد جلسات السلطة التشريعية الأسبوعية .

اختلفت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات المؤقتة والتشريعية في الدول العربية بصدد مواعيد الجلسات الأسبوعية لها حتى في ائبلد الواحد . والدليل على ذلك أن لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ قد قضت بان يجتمع المجلس الوطني في الساعة التاسعة من كل يوم عدا يومي الخميس والجمعة من كل أسبوع (م.١٢ من اللائحة).

بينما قررت لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ أن يجتمع مجلس الشورى في جلسة علنية يوم الثلاثاء من كل أسبوع ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم تكن هناك أعمال تقتضي الاجتماع (م.٥٢). ويجتمع مجلس الشعب التأسيسي صباح يوم الاثنين من كل أسبوع (م.٢٦ من لائحة مجلس الشعب التأسيسي). وبالمقابل لم تحدد لائحة مجلس النواب اليمني اليوم التي يجتمع فيه المجلس وإنما قضت بان يبدأ اجتماع المجلس في اليوم الثاني والعشرين من كل شهر ما لم يصادف يوم عطلة (م.٥٦) أي أن هذه اللائحة قد اكدت بتحديد تاريخ بداية اجتماع المجلس شهرياً.

لم ينحصر تبليين أحكام السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ي. في تحديد مواعيد جلسات هذه السلطة وإنما تعداه إلى أحكام السلطة التشريعية في دول أخرى من البلدان العربية . مثال ذلك تغايرت أحكام لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ ومجلس الشعب المصري في ظل دستور ١٩٧١. حيث إذا كان يجتمع مجلس الأمة في الساعة الخامسة من مساء أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس من كل أسبوع (م.١٣) فإن جلسات مجلس الشعب تتعقد في أيام السبت والأحد والاثنين من كل اسبوع إذا اقر المجلس غير ذلك (م.٢٥٩) دون تحديد بداية الجلسات بساعة

معينة كما كانت الحال في لائحة مجلس الأمة وعلى هذا المنوال سار النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي في نصه على أن: يعقد المجلس جلساته العمومية بعد الزوال أيام الإثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس وله أن يعقد جلساته بصفة استثنائية في أيام ومواقيت أخرى (م ٩٣)، أما لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ فقد اقتربت أحكامها من لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. بتحديد بداية اجتماعات المجلس بساعة محددة وإن اختلفت في عدد الجلسات الأسبوعية - حيث قررت الفقرة ١ من المادة ١٠ من لائحة مجلس الشعب السوداني أن تعقد جلسات مجلس الشعب ثلاث مرات في الأسبوع في أيام الاثنين والثلاثاء والأربعاء وتبدأ كل جلسة في تمام الساعة التاسعة صباحاً وتنتهي في الثانية بعد الظهر ومع أن أحكام لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ قد قررت هي الأخرى أن: تعقد جلسات المجلس المجلس ثلاث مرات في الأسبوع، الأيام: الاثنين و الثلاثاء والأربعاء إلا إذا صلافاً ذلك عطلة عامة. على أن هذه المادة (م ٣ ف ١) من اللائحة قد أجازت لرئيس المجلس بقرار إداري أن يدعو لعقد أي جلسات إضافية صباحية أو مسائية كلما لأي حاجة لذلك. زد على ذلك : يحدد الرئيس موعد بداية الجلسات ونهايتها وله وقف الجلسة لأي سبب كما له مداها لحين الفراغ من أي موضوع مطروح للمداولة (ف ٢ من المادة) وخولت للوزراء حق اقتراح تمديد الجلسة السرية (ف ٣ من المادة) هذا وتجدر الإشارة إلى أن تاريخ تحديد أيام اجتماعات السلطة التشريعية في بلدان البحث يرجع إلى دستور تونس لعام ١٨٦١ الذي قرر أنه لا بد من اجتماع المجلس في المحل كل خميس من الأسبوع مدة ساعتين ، انتهاءهما قبل الزوال بساعة ، والاجتماع بغيره من الأيام يكون على حسب النوازل (ف ٦٨).

وإذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات المؤقتة والتشريعية
ولستور تونس لعام ١٩٦١ قد حددت مواعيد جلسات هذه السلطة بالشكل
المتقدم ذكره. فإن الأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية التونسية بعد
قيام النظام الجمهوري قد صممت عن النص على تحديد مواعيد جلسات هذه
السلطة وكذلك أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري
والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ وقررت اللائحة الداخلية
لمجلس الأمة الكويتي في المادة ٧١ منها أن يجتمع المجلس جلسة علنية
يوم الثلاثاء من كل أسبوع ما لم يقرر المجلس غير ذلك أو لم تكن هنالك
أعمال تقتضي الاجتماع ، ولما كان لجلسات السلطات المؤقتة والتشريعية
نظام عمل محدد فما هي الأحكام التشريعية بهذا الشأن.

٩- نظام العمل في جلسات السلطة التشريعية والمؤقتة

يعتبر أول عمل للسلطة التشريعية والمؤقتة بعد افتتاح جلساتها تقديم جدول أعمالها بهدف تحديد المسائل التي يجب بحثها في هذه السلطة . لكي يتحدد الدور الذي يوضع فيه أي مشروع في جدول الأعمال وما يترتب بعد ذلك من نجاح أو فشله.

وإذا كان اعداد جدول أعمال المجلس من حق مكتبه من حيث المبدأ فانه لا بد من التفريق بين أن يعده هذا المكتب بكامله أم رئيس المجلس ، أو رئيس المجلس ووكيله.

اختلفت الأحكام التشريعية في الدول العربية بهذا الشأن . إذ قررت أحكام عدد من اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية حق رئيس المجلس في أن ((بعد جدول أعمال جلسة المجلس ويخطر بها الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة)) دون تحديد المدة التي يجب فيها أن يخطر أعضاء المجلس والحكومة كما هي الحال في لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ (م.٣١-٣٥ من لائحة مجلس الأمة) ولائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ (م.١٧) والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي (فصل ١٣). ولائحة مجلس الأعيان الأردني (م. ٢٥) والمجلس الوطني الاستشاري الأردني (م. ٣٠) واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

وبالمقابل قررت أحكام لوائح داخلية لسلطات تشريعية أخرى في بلدان البحث تحديد أخطار أعضاء بجدول الأعمال بساعات محددة وإن تبين موعد الأخطار هذا. لقد حددت لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٦٤ أخطار أعضاء المجلس بجدول أعماله قبل ٢٤ ساعة على الأقل من انعقاد الجلسة (ف.٢ من م.٨ من اللائحة). بينما قصرت هذه المدة للأخطار في النظام

الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ إلى خمس ساعات طبقاً لما نصت عليه المادة ٩٦ منه بأن ((يعن جدول الأعمال قبل ابتداء الجلسة بخمس ساعات على الأقل)). دون تحديد الجهة التي تقوم باعداد جدول الأعمال هذا. وبالمقابل خولت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ للأمين العام للمجلس إعداد جدول الأعمال بتوجيه من رئيس المجلس من جهة. وخولت له الإشراف على توزيع الجدول من جهة أخرى. طبقاً للمادة ٢٩ منه التي قضت بأن يعد الأمين العام بتوجيه من الرئيس جدول الأعمال لجلسات المجلس أسبوعياً ويومياً ويراعى في ذلك إشراك وزير شؤون المجلس (الرقم ١). ويشرف الأمين العام على توزيع جدول الأعمال على الأعضاء مع المرفقات اللازمة (الرقم ٢) كما حددت هذه اللائحة أن : يعن جدول الأعمال الأسبوعي ليومين قبل إنعقاد الجلسة الأولى في الأسبوع ويعن أي تعديل له (الرقم ٣) مشرطان: تدرج الأعمال الجديدة في جدول أعمال المجلس لميعاد يحدده الرئيس وتدرج الأعمال المؤجلة أو المحالة إلى اللجان أو المنتظرة لميعاد يحدده الرئيس إذا لم يكن المجلس قد حدد لها هو ميعاد في جدول أعماله بقرار إداري (الرقم ٤). وعلاوة على ذلك قررت هذه اللائحة أن: يراعى في ترتيب جدول الأعمال اليومي البدء بآداء اليمين ثم بالرسائل والتبليغات والمسائل المجلسية ثم بتقديم الأوراق المودعة والعرائض ثم المسائل المستعجلة ثم بالأسئلة والإجابات ثم البيانات والمخاطبات ثم بالمشروعات والموضوعات المدرجة للتداول ثم في المسائل المستعجلة غير المدرجة (الرقم ٥) وغيرها من الأحكام التفصيلية التي قررتها هذه المادة في الفقرات ٦، ٧، ٨ منها.

وهناك مجموعة أخرى من لوائح وأنظمة السلطة التشريعية والمؤقتة التي قررت أن يتولى مكتب المجلس مهمة اعداد جدول أعماله من حيث

المبدأ. مع التفات في الأحكام التفصيلية. وعلى هذا النحو قررت أحكام النظام الداخلي للسلطة التشريعية اللبنانية (نظام ١٩٣٦) والنظام الداخلي للمجلس القومي التونسي (ف. ٦) أن يتولى مكتب المجلس وضع جدول أعماله . وهذا النظام مستوحى من النظام الداخلي القديم للبرلمان الفرنسي.

على أنه لم ينحصر الأمر في هذا الصدد على النظامين الداخليين المذكورين سابقاً بل وتعداه إلى أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التأسيسي التي قررت أن يتولى مكتب المجلس تحديد اجتماعات المجلس الدورية بجدول أعمال المجلس لمهامه الأساسية والتكميلية (م. ٨) واللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري ، الذي نص على أن يعد مكتب المجلس جدول أعمال المجلس (م. ١٠١). على أن هذه الأحكام لم تحدد أخطار أعضاء السلطة التشريعية والمؤقتة بزمان محدد مسبقاً. وعلى هذا المنوال سار النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ إذ للمكتب أن يقرر تنظيم المناقشة حول جدول الأعمال باقتراح من ندوة الرؤساء وإن لم يفصل، فللراغبين من عضائها في تنظيم هيئة المناقشة أن يطلبوا ذلك إما ساعة تسجيل المواضيع في جدول الأعمال أو عند ابتداء المناقشة داخل مجلس النواب وفي هذه الحالة يجب على المجلس التصويت على الطلب دون مناقشة (م. ٩٠) وحدد هذا النظام جدول الأعمال في المادة ٨٩ في أن يتكون جدول أعمال الجلسة العامة ممايلي:-

١- المشاريع أو مقترحات القوانين والنصوص المحالة من لدن مجلس المستشارين.

٢- الأسئلة الشفوية في الجلسة الأسبوعية ليوم الأربعاء كل ضمن مقتضيات الشروط المقررة في الفصل السادس والخمسين من الدستور.

٣- إخبار المجلس من لندن المكتب بما ورد عليه من مراسلات.

٤- القضايا الأخرى المعروضة أو المحالة على مكتب المجلس .

وإذا كانت أحكام المجموعة السابقة من لوائح السلطة التشريعية والمؤقتة في بلدان البحث قد أوجزت في هذا المضمار باستثناء النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ فإن لوائح أخرى للسلطة التشريعية في بلدان أخرى من بلدان البحث قد أسهبت في هذه الأحكام ، منها التي حددت المدة الزمنية لأخطار أعضاء المجلس به ومنها التي صممت عن ذلك . لقد نص النظام الداخلي الجديد لمجلس النواب اللبناني على أن ((يقرر مكتب المجلس جدول أعمال كل جلسة. وينشر هذا الجدول في قاعة المجلس ويبلغ النواب قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل (ف. ٣ من م. ١٠٢).

وبذلك اتفق في مدة الأخطار مع أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤.

ومع أن أحكام لائحة مجلس الشعب المصري قد اتفقت مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في أن يتولى مكتب المجلس اعداد جدول أعمال المجلس. إلا أن لائحة مجلس الشعب المصري لم تحدد أخطار الأعضاء بفترة زمنية محددة. طبقاً لما نصت عليه المادة ١٧ منه في أن ((يضع مكتب المجلس جدول أعمال الجلسات وفقاً لخطة العمل المقررة ، مراعيًا أولوية إبراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي انتهت اللجان المختصة من دراستها وكذلك الموضوعات الهامة الجارية. ويدعى الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب لحضور اجتماعات مكتب المجلس التي يوضع فيها جدول الأعمال.

ويطعن الرئيس جدول الأعمال ويخطر به الأعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة بوقت مناسب. لقد اتفق هذا الحكم مع حكم لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. في أخطار الحكومة غير أنه قد تبين مع سابقه في ذكر التفاصيل الخاصة بجدول أعمال السلطة التشريعية التي أوجزها حكم مجلس الأمة.

وعلى خلاف الأحكام التشريعية السابقة نصت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. على أن يدعو رئيس المجلس ، لعقد جلساته قبل المواعيد المقررة بعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل وإرفاق جدول بأعمال كل جلسة والذكرات والمشروعات الخاصة بها إذا لم يكن قد سبق توزيعها (م. ٥٣). وبذلك فإن أحكام لائحة مجلس الشورى قد حددت وقتاً أكبر من الوقت الذي ورد في اللوائح الأخرى التي قررت ذلك بشأن جدول الأعمال لجلسات المجلس وقد سبق أن قررت لائحة مجلس الأمة الكويتي مدة ثمان وأربعين ساعة على الأقل طبقاً للمادة ٧٢ منها ، التي نصت على أن يدعو الرئيس المجلس لعقد جلساته قبل المواعيد المقررة لعقدها بثمان وأربعين ساعة على الأقل ، مع إرفاق جدول بأعمال الجلسة والذكرات والمشروعات الخاصة بها إذا لم يكن قد سبق توزيعها الخ...

وإذا كانت اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية والمؤقتة المذكورة أعلاه قد تفاوتت بالشكل الذي بيناه أعلاه فإن لائحة مجلس النواب اليمني لعام ١٩٩٠ لم تشر إلى الجهة التي تضع جدول أعمال المجلس . وإنما اكتفت المادة (٦٠) منها بالنص على أن توضع تحت تصرف الأعضاء قبل افتتاح الجلسة بنصف ساعة قوائم يوقعون عليها عند حضورهم الخ... واقتراح جدول اجتماعه (ق.ب من م. ١٦) أي مجلس النواب.

والجدير بالإشارة إلى أن حكم لائحة مجلس الشورى بهذا الشأن قد كانت أكثر وضوحاً من حكم لائحة مجلس النواب. وذلك لأن أخطار عضو للسلطة

التشريعية بجدول أعمال المجلس قبل ٤٨ ساعة مع المذكرات والمشروعات الخاصة بتتبع للنقبة إمكانية الاطلاع عليها قبل بدء الجلسة . الأمر الذي يكون بمقدوره مناقشة جدول الأعمال والمذكرات الخ... بشكل أفضل.

ورغم التباين الواضح في أحكام السلطات التشريعية والموقفة فإن رئيس هذه السلطة هو صاحب الصلاحيات الواسعة في المجلس بحكم منصبه . سواء اعد رئيس المجلس جدول الأعمال أو مكتب المجلس الذي يرأسه من جهة . ولأنه لا يحق للسلطة التشريعية إلا قبول جدول الأعمال كاملاً أو تعديله كاملاً من جهة ثانية . وإضافة إلى هذا وذاك فانه مهما تكن هذه الأحكام في النص على اعداد رئيس المجلس لجدول الأعمال أو العمل بصورة جماعية مع أعضاء مكتب رئيس المجلس . فإن تعيين رئيس المجلس المذكرات في المجلس ليست من حق الرئيس وحده أو مكتبه فقط . بل يلزمه لتحقيق هذا الغرض استشارة زملاء أعضاء مكتب المجلس . ومن أجل هذه الغاية يتصل برؤساء اللجان والهيئات البرلمانية . ويستعين بمقترحات اللجان وأعضاء المجلس وأراء المواطنين والمؤسسات الاجتماعية . هذا والجدير بالذكر إلى أن الفقه الدستوري يرى أن صلاحيات رئيس المجلس في هذا الصدد لا تحول دون طلب أعضاء المجلس في وضع مشروعاً يروونه معجلاً على جدول الأعمال إذا اقتضت الضرورة . كما لا تحول صلاحيات مكتب المجلس في اعداد جدول أعماله . أعمال المجلس في نفس الطلب أيضاً.

وإذا كانت حال اعداد جدول أعمال السلطة التشريعية بالشكل السابق نكره من التباين فإن كل ذلك من أجل مناقشة ما يرد عادة في جدول الأعمال من قبل أعضاء السلطة التشريعية.

١٠. مناقشة ما يرد في جدول أعمال السلطة المؤقتة والتشريعية

يقصد بالمناقشة الجارية في السلطة المؤقتة والتشريعية تبادل الكلام في الموضوع المطروح للمداولة. وبما أن المبادئ العامة في هذا الشأن هي أن مهمة عضو هذه السلطة الأساسية التشريع ، الذي يعتبر حقاً مطلقاً للسلطة التشريعية لا يقيد بزمان ومكان. فإن حق عضو هذه السلطة مناقشة القضايا سواء كانت هذه المناقشة عامة في المجلس أو المناقشات في لجان السلطة التشريعية.

والواقع أنه تكاد تكون أحكام لوائح السلطة التشريعية في الدول العربية قد اتفقت في النص على حق أعضاء هذه السلطة في المناقشات في إطار المواد الواردة في جدول أعمالها من حيث المبدأ . على أن هذه الأحكام قد تفاوتت في موضوع حق الجهات التي خولت لها صلاحيات إدراج بند خارج عن جدول أعمال السلطة التشريعية ومناقشة في الحالات المستعجلة من عدمه . والحالات التي يشترك فيها رئيس المجلس في هذه المناقشات. وحتى عدد أعضاء هذه السلطة في طلب ذلك الخ...

ومن هذا المنطلق قررت أحكام لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية المواضيع التي يجوز مناقشتها في جلسات المجلس. لقد قضت لائحة المجلس الوطني لعام ١٩٦٩ في ج.ع.ي. أنه لا يجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا بناء على طلب الحكومة وموافقة المجلس (م.١٨). وإذا كانت أحكام هذه اللائحة قد حصرت جواز المناقشة لأي موضع غير وارد في جدول الأعمال في حالة ما إذا طلبت الحكومة ذلك . فإن أحكام لوائح سلطات تشريعية أخرى في بلدان البحث قد قررت جواز مناقشة موضوع غير وارد في الأمور المستعجلة وتحت بند ما يستجد من الأعمال

بناءً على طلب الحكومة أو رئيس المجلس أو طلب كتابي مسبب مقدم من عدد من أعضاء المجلس وموافقة المجلس.

كما ورد في اللوائح الداخلية لمجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٦٤) ومجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشعب المصري (م. ٧٥) ولائحة مجلس الأمة الكويتي (م. ٧٦) من حيث المبدأ. غير أنه إذا كانت لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد اتفقت مع أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس الشعب المصري في جواز مناقشة أي موضوع غير وارد في جدول الأعمال للأمور المستعجلة (لم تنص على الاستعجال المادة ٦٤ من لائحة مجلس النواب اليمني) الخ... إلا أن لائحة مجلس الأمة قد اشترطت أن يكون مقدمي هذا الطلب عشرون عضواً من أعضاء المجلس . في حين اقتصرت لائحة مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. بأن يكون مقدموا هذا الطلب عشرة أعضاء المجلس . في حين اقتصرت لائحة مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. بأن يكون مقدموا هذا الطلب عشرة أعضاء في المجلس . وبخلاف اللوائح السابقة قررت لائحة مجلس الشعب المصري في هذه الحالة إضافة إلى ما تقدم جواز المناقشة بناءً على طلب كتابي مسبب يقدم إلى رئيس المجلس من أحد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب . ثم اتفقت مع لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. بشأن طلب عشرين عضواً في المجلس . لمناقشة هذا الموضوع. حيث قررت المادة ٧٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أنه : لا يجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الأعمال إلا للأمور المستعجلة وتحت بند ما يستجد من الأعمال ويكون ذلك بناءً على طلب الحكومة أو الرئيس أو طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل ويشترط موافقة المجلس في جميع الأحوال ، وللوزير

المختص دائماً أن يطلب تأجيل النظر في الموضوع المثار لأول مرة على النحو المقرر في شأن الأسئلة ويصدر قرار المجلس في هذه الطلقات دون مناقشة إلا إذا رأى الرئيس أن يأذن قبل إصدار القرار بالكلام لواحد من مؤيدي الطلب وواحد من معارضة لمدة لا تزيد على خمس دقائق لكل منها.

بيد أن لاحتى مجلس الشعب المصري ومجلس النواب اليمني لم تشترط أن يكون الموضوع المطلوب مناقشته في غير ما ورد في جدول أعمال المجلس من الأمور المستعجلة الذي قررته لاحتى مجلسي الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (راجع م. ٢٧٤ من لائحة مجلس الشعب المصري). على أن اللاحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد أضافت إلى ما تقدم بهذا الصدد أنه : إذا وافق المجلس على مناقشة موضوع غير وارد في جدول الأعمال تجري مناقشته بعد الانتهاء من جدول الأعمال إلا إذا وافق المجلس بناء على طلب الحكومة مناقشة فوراً (م. ٢٧٥).

وبالمقابل اكتفت لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري بالنص على أن يوضع جدول الأعمال بموافقة الحكومة (م. ٩٠). أما أحكام اللاحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ فإنها لم تتطرق لموضوع مناقشة أي بند خارج جدول أعمال المجلس . وإن كان يفهم من الفصل الثالث من تلك اللاحة والخاص بتوجيه النظر للأمور ذات الأهمية العامة والعاجلة تقرير بعض الأحكام المتعلقة بهذا الشأن مثل أنه : يجوز لأي عضو أن يطلب إحاطة الوزير المختص علماً بأمر عاجل وذو أهمية عامة وإن يطلب منه الإدلاء ببيان عن ذلك (ف. ١ من م. ٣١). على أنه والحالة هذه يجب أن يقدم الطلب كتابة قبل بدء الجلسة على أن يكون بآذن رائد المجلس إذا قدم في جلسة مخصصة لأعمال الحكومة أو رئيس المجلس في الحالات الأخرى

(ف. ٢ من م. ٣١). ويجوز في نفس الوقت : للوزير المختص أن يدلي بالبيان مباشرة أو أن يطلب تأجيله لجلسة أخرى (ف. ٣ من م. ٣١).

على أن هذا الأمر قد انحصر على إذن رئيس المجلس بذلك حيث: يعرض رئيس المجلس إذا أذن به بعد الأسئلة مباشرة وقبل البدء في نظر الموضوعات الواردة في جدول الأعمال (ف. ١ من م. ٣٢). ويتقدم العضو الذي قدم الطلب بتوضيح موجز يشرح فيه الأمر الهام والعاجل الذي يطلب الإدلاء ببيان بشأنه (ف. ٢ من م. ٣٢). وإذا أدلى الوزير المختص بالبيان في نفس الجلسة لا تجري مناقشة الموضوع (ف. ٣ من م. ٣٢). وعلى هذا الأساس فقد انحصر الطلب في إدراج أمر خارج جدول الأعمال على عضو واحد في لائحة مجلس الشعب السوداني. وخولت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ للوزير أو أي عضو: أن يتقدم بإقتراح في أي مرحلة من أعمال اليوم، إلا تنتضي الجلسة إلا بعد الفراغ من مدرج في جدول الأعمال فإذا أجاز الإقتراح تستمر الجلسة إلى ذلك الحين (ف. ٣ م. ٣٠).

أما النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ فقد اشترط الاستعجال في مناقشة أي مشروع في جدول الأعمال طبقاً لما نصت عليه المادة ٩٨ منه بأنه : لا يجوز المناقشة في مشروع أو اقتراح قانون إلا إذا كان مستعجلاً في جدول الأعمال ويستثنى من ذلك مشروعات واقتراحات القوانين التي يقرر المجلس اضافتها المشاريع التي يتقدم بها رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء أو تقدم بالاقتراح عشرة نواب (م. ٥٦) إلى جدول أعمال المجلس . وبذلك اتفق حكم النظام الداخلي لمجلس النواب السوري مع أحكام لائحة مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. في شأن عدد الأعضاء في المجلس الذين يحق لهم تقديم الاقتراح بإضافة موضوع معين إلى جدول أعمال السلطة التشريعية.

وبخلاف الأحكام السابقة بهذا الصدد فإن النظامين الداخليين للمجلس القومي التأسيسي التونسي ومجلس النواب التونسي أيضاً قد صممتا عن النص على أي شيء في هذا المضمرة . وكذلك النظامان الداخليان لمجلس الأعيان الأردني والمجلس الوطني الاستشاري الأردني أيضاً. في حين قرر النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ - أنه: قبل الشروع في المداولة حول نقط جدول الأعمال يحيط الرئيس المجلس بجميع ما يكون قد ورد عليه من مراسلات تهم المجلس ويمكنه عند الإقتضاء أن يأمر بطبعها وتوزيعها على الأعضاء(م ١٠٤).

وتجدر الإشارة إلى أن الأصول المتبعة في أعمال السلطة التشريعية تقتضي التقيد بجدول الأعمال في المجلس بصورة رئيسية. وإن كانت جهات تقديم الاقتراحات في المناقشة تمثل الاستثناء . كما أن قرارات المجلس حول ذلك تصدر بدون مناقشة في الغالب.

وتمنع كثير من أحكام اللوائح الداخلية للسلطات التشريعية بما في ذلك لوائح السلطات التشريعية في بلدان البحث رئيس المجلس من الاشتراك في المناقشة للمشاريع والاقتراحات في المجلس . ما عدا الحالات التي يترك فيها منصبه الرئاسة ويجلس في مقاعد النواب إلى أن تنتهي المناقشة . وإن كان لرئيس المجلس حق الكلام في إيضاح وشرح آراء النواب وتقرير اللجان وتبيين الأوراق الواردة للمجلس في كل موضوع لا يتعلق بمناقشة الاقتراحات.

والحكمة من منع رئيس السلطة التشريعية من الاشتراك في المناقشات للرجة في إبقائه فوق مهترات الأعضاء باعتباره شخص متجرد خالي الغرض . على أن للكلام في السلطة التشريعية أصول محددة.

١١- الأصول المتبعة في تبادل الكلام في السلطة التشريعية

من أهم الأصول المتبعة في تبادل الكلام في السلطة التشريعية انه قبل أن يتكلم النائب في جلسة المجلس يجب عليه أن يطلب الإذن بالكلام من رئيس المجلس . حيث يكون اسم المتكلم مسجل في قائمة الذين طلبوا الكلام ، كما يشترط أن يتكلم النائب أما من منبر المجلس أو من مكانه واقفاً . ويكون كلام المتكلم مرتباً وفي نفس الموضوع المعروض للمناقشة . وان يكون كلام المتكلم في الموضوع الواحد مرة واحدة لا مرتين أو أكثر .

وقبل المقارنة لأحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في بلدان البحث لا بد من الإشارة إلى الأصول التاريخية لهذا الموضوع .

يعتبر حق النائب في الكلام من الحقوق الأساسية . غير أن هذا الحق ليس حقاً فوضوياً بقدر ما يكون في إطار النظام العام للمجلس . من هنا أتى مبدأ تسجيل أسماء طالبي الكلام من النواب . ومن أجل أن يسمع كلام النائب المتكلم النواب الآخرون فانه لا بد من أن يتكلم من مكان يكون بمقدور الأعضاء الآخرين سماعه ومعرفة رايه . وان لا يتكلم هذا النائب إلا بإذن رئيس المجلس حيث أن جميع الأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في العالم اجمع تخول لرئيس المجلس حق الإذن بالتكلم من جهة . ولأنه إذا تكلم أكثر من واحد في نفس الوقت استعصى فهم المتكلمين وأصبح من غير الممكن معرفة آراء المتكلمين من قبل النواب .

هذا ويرجع تاريخ انشاء المنبر للكلام في التاريخ الحديث إلى البرلمان الفرنسي لأول مرة في ١٧٩٠/٦/٢٠ . ثم ألغي المنبر في عام ١٨٥٢ وأعيد العمل به في عام ١٩٦٧ بعد أن لمس البرلمان الفرنسي الحاجة اليه . وقد تبينت أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في بلدان البحث إلى هذا الحد أو ذاك بهذا الشأن . ومن أجل توضيح هذا التباين فانه لا بد من مقارنة الأحكام الواردة في هذه اللوائح بهذا الصدد .

١٢- الإذن بالكلام ونظامه

تكاد تكون أحكام لوائح السلطة التشريعية والمؤقتة قد تشابهت في موضوع حق رئيس المجلس بالإذن بالكلام للنائب من حيث المبدأ. غير أن هذه الأحكام قد تباينت في التفاصيل بالشكل التالي:

ابتدأت أحكام اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة في ج.ع.ي. في موضوع الإذن بالكلام من قبل رئيس المجلس بعدم التدقيق في النصوص. إذ قررت المادة ٢٩ من لائحة المجلس الوطني لعام ١٩٦٩ لرئيس المجلس الإذن بالكلام لعضو المجلس بإشارة عامة حسب ترتيب طلبات المتكلمين . دون أن تشير إلى طريقة ترتيب طلبتي الكلام في المجلس . وعدم النص على تسلوب الكلام من قبل المؤيدين والمعارضين وطلبي التعديل عند تشعب الآراء بصدد قضية معينة. وكذلك عدم تحديد الحد الأقصى للكلام من قبل المتكلم.

وبالمقابل توسعت أحكام لوائح أخرى في النص على الإذن بالكلام للمتكلم من قبل رئيس المجلس. لقد نصت المادة ٦٠ من لائحة مجلس الشورى لعام ١٩٧١ في ج.ع.ي. على أن : يقيد الأمين العام طلبات الكلام حسب ترتيب تقديمها ولا يتقيد الوزراء ومندوبو الحكومة بهذا الترتيب فلهم الحق دائما في أن تسمع أقوالهم كلما طلبوا ذلك أثناء المناقشة وكذلك رؤساء اللجان والمقررون خلال المناقشة في الموضوعات الصادرة لجائهم ولا يقبل الكلام في موضوع محال إلى أحد اللجان إلا بعد تقديم تقريرها. ويعطي الرئيس الكلام أولا للأعضاء المقيدة أسمائهم في الأمتة العامة للمجلس قبل الجلسة ثم للأعضاء الذين يطلبون الكلام أثناء الجلسة وذلك كله بحسب ترتيب طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة . وعند تشعب الآراء يراعي الرئيس بقدر الامكان أن يتناول الكلام المؤيدين والمعارضين وطلبي التعديلات للموضوعات المعروضة للمناقشة وكل من طلبي الكلام أن يتناول

عن دوره لغيره. وعندئذ يحل محله في دوره وذلك مع عدم الإخلال بحكم الفقرة السابقة (م. ٦١). ولا يجوز للعضو بغير إذن رئيس المجلس أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرة أو أن يجاوز حديثه في المرة الواحدة أكثر من ربع ساعة (م. ٦٢)، واقتربت من هذا النص أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ حين قرر أن النواب الراغبين في عرض مسألة أن يسلموا أسمائهم لدى الرئيس الذي يرتب المادة عليهم قصد تناول الكلمة بالتوالي. ولا يجوز لأي عضو من أعضاء المجلس أن يتناول الكلمة إلا بعد موافقة الرئيس (م. ١٠٥). وفي غير المناقشات المحددة زمنياً في نطاق جدول الأعمال، ويمكن للرئيس أن يأن في شرح موجب التصويت لمن طلب من النواب لمدة لا تتعدى خمسة عشر دقيقة (م. ١٠٦).

وإذا كانت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد حصرت حديث المتكلم مرة واحدة في الموضوع الواحد. فإن أحكام لائحة مجلس النواب قد قررت للمتكلم مرتين في الموضوع الواحد مجموعها ٢٠ دقيقة طبقاً للمادة ٦٥ منها والتي نصت على أنه : لا يجوز لأي عضو أن يتحدث بغير إذن من رئيس المجلس ولا يجوز لأي عضو أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرتين أو أن يتجاوز حديثه في المرة الواحدة أكثر من عشر دقائق.

ومع أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد اتفقت من حيث المبدأ مع أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. (انظر م. ٦١ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني) غير أن أحكام هذا النظام قد أضافت شرط لم يرد في لائحة مجلس الشورى اليمني وهو أن يقرأ أمين سر المجلس طلبات المتكلمين المقدمة في المجلس : أما لائحة مجلس الشعب المصري فبأنها رغم اتفاقها مع أحكام لائحة مجلس الشورى اليمني في جل النصوص الواردة بهذا الشأن. حيث نصت المادة ٢٧٦ من لائحة مجلس الشعب المصري على

مراعاة ما ورد بشأنه نصاً خاصاً عن الأولوية في الكلام بإذن رئيس المجلس لطالبه حسب ترتيب تقسم طلباتهم مع مراعاة صالح المناقشة (ثم ورود النص الذي اتى في لائحة مجلس الشورى). غير أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اضافت أحكاماً جديدة بهذا الصدد مثل اعطاء الكلام لرئيس الوزراء والوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارة لشؤون مجلس الشعب كلما طلبوا الكلام من رئيس المجلس ((وكذلك مندوبو الحكومة)). وذلك بعد انتهاء المتكلم الاصلى من كلمته. ولرؤساء اللجان والمقررين خلال المناقشة في الموضوعات الصادرة عن لجاتهم الحق في الكلام كلما طلبوا من رئيس المجلس.

والى جانب ما تقدم اتفقت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري مع أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. في صدد مدة الكلام ١٥ دقيقة للمتكلم الواحد. غير انه إذا كانت لائحة مجلس الشورى قد قضت بان يتكلم العضو مرة واحدة في ذات الموضوع فان لائحة مجلس الشعب المصري قد خولت للمتكلم في ذات الموضوع مرتين وأكثر إذا أجاز المجلس ذلك (م. ٢٧٨). كما أن لائحة مجلس الشعب المصري قد نصت على جواز طلب الكلام دائماً في الأحوال الآتية:

أولاً: الدفع بعدم جواز المناقشة في الموضوع المطروح ، لتعارضه مع الدستور.

ثانياً: توجيه النظر إلى مراعاة أحكام قانون مجلس الشعب أو أحكام اللائحة الداخلية للمجلس.

ثالثاً: تصحيح واقعة محددة يدعى بها الرد على قول يمس طلب الكلام.

رابعاً: طلب التأجيل , أو ارجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث إلى ما بعد الفصل في موضوع آخر يجب البت فيه أولاً.

ولهذه الطلبات أولوية على الموضوع الأصلي ويترتب عليها وفق المناقشة فيه حتى يصدر قرار المجلس بشأنها وإلى هذه المجموعة تنتمي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي قررت في المادة ٨٢ منها انه لا يجوز للعضو بغير اذن من المجلس أن يتحدث في الموضوع الواحد أكثر من مرتين أو أن يجاوز حديثه في المرة الواحدة ربع ساعة.

ولا يجوز لطالب الكلام التكلم فيه , قبل أن يتم المتكلم الأصلي اقواله , إلا إذا اذن له الرئيس بذلك , وكان مبني طلب الكلام احد الاسباب المبنية بالبندين (أولاً) و (ثانياً). ويجب قبل الاذن بالكلام في الأحوال المحددة في البندين (أولاً) و (ثانياً) أن يحدد العضو المادة التي يستند اليها في الدستور أو قانون مجلس الشعب , أو هذه اللائحة وان يبين للمجلس وجه المخالفة كما يجب في الأحوال المبنية في البندين (ثانياً) و(رابعاً) تحديد الواقعة أو القول أو الموضوع المشار اليه في هذين البندين بطلب كتابي يقدم لرئيس المجلس (م.٢٧٩).

وبالمقابل اغفلت لائحة مجلس الشعب السوداني تسجيل طالبي الكلام في المجلس قبل الاذن به من قبل رئيس المجلس اذ اقتصر نص الفقرة ١٤ من المادة ١٤ على انه (لا يجوز لأحد أن يتكلم في أي جلسة من جلسات المجلس إلا بعد أن يطلب الكلام ويأذن له رئيس المجلس) وخولت في نفس الوقت لكل من رائد المجلس ورقبيه حق الكلام شأنهما شأن رئيس الوزراء والوزير المختص الكلام في أي وقت يؤذن له بذلك فوراً وذلك مراعاة لصالح المناقشة. في حين يأذن رئيس المجلس بالكلام لطالبيه الآخرين حسب ترتيب طلباتهم (انظر ف. ٣ من م.١٤).

على أن أحكام هذه اللائحة قد منعت الكلام للمتكلم الواحد أكثر من مرة في ذات الموضوع الواحد (مثل أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. بهذا الخصوص). كما اتفقت مع أحكام لائحة مجلس الشورى في مدة كلام المتكلم في ذات الموضوع بفترة ربع ساعة (م. ١٦). بيد أن هذه اللائحة قد أعطت الحق بالكلام أكثر من مرة في ذات الموضوع لرائد المجلس ورفيقيه ورئيس الوزراء أو أي من رؤساء اللجان خلال مناقشة الموضوعات التي تدخل في اختصاصاتهم أو الصادرة عن اجتهادهم (م. ١٥). وتوسعت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ في هذا الشأن. متفقة في بعض أحكام نظام مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤. لقد قررت المادة ٣٢ من لائحة ٢٠٠١ (نظام الكلام) أن يأذن الرئيس بالكلام لطلبه مع ترتيب الطلبات وحسن سير المداولة، على أن يراعى توزيع الفرص بين المؤيدين والمعارضين للموضوع المطروح (ف٣ من المادة). مشترطة أنه لا يجوز للعضو أن يتكلم في الجلسة إلا من مقعده المخصص بعد أن يطلب الكلام تسجيل اسمه على لوحة الحاسب أو الوقوف مكانه أثناء الجلسة أو بعد تسجيل اسمه لدى الأمين العام مسبقاً ثم بعد أن يأذن له الرئيس في كل الحالات (١) ولا يطرح الكلام إلا بعد طرح الرئيس الموضوع أو البند من جدول الأعمال ولا يطلب الكلام بعد إكمال أخذ الرأي في الموضوع أو انتقال الرئيس إلى مرحلة أخرى (٢). كما لا يجوز لمن يؤذن له بالكلام .

ومع أن أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري قد خولت لمكتب المجلس حق تحديد استمرار مناقشة كل قضية تثار في المجلس ووضع ترتيب نظام للتكلم في حدود جدول الأعمال (م. ١٠١) وعدم احقية أي عضو بالكلام دون إذن رئيس المجلس . وكذلك تسجيل أي عضو يرغب في الاشتراك بالمناقشة في مكتب المجلس. إلا أن أحكام هذه اللائحة قد خولت

لرئيس المجلس رغم ما ورد اعلاه حقه أن يعطى أن قائمة المتكلمين مغلقة إذا رأي ضرورة بذلك (م. ١٠٤). أي أن لرئيس المجلس حق اغلاق تسجيل طلب الكلام من قبل أعضاء السلطة التشريعية الجزائية وبذلك ينتقص حق من حقوق النائب. وإلى جانب ما تقدم لم تحدد لائحة المجلس الشعبي الوطني مدة كلام المتكلم بزمان محدد كما كانت الحال في اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية التي حددته. وإنما تركت ذلك ترتيب نظام الكلام في المجلس . وعلاوة على ذلك لم تحدد هذه اللائحة المرات التي يتكلم فيها النائب في ذات الموضوع عدا أعضاء الحكومة ورؤساء ومقرري اللجان الذين يحق لهم الكلام متى ما طلبوا ذلك (م. ١٠٦).

ورغم أن لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. قد اتفقت مع لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. بصدد تقيد طلبات المتكلمين أولاً بأول وتقديم طلبات المقيدون في الجلسة السابقة للمجلس على طالبي الكلام في الجلسة التي تليها الخ ... غير أن لائحة مجلس الشعب التأسيسي حددت مدة كلام المؤيدين والمعارضين وطالبي التعديل في ذات الموضوع بخمس دقائق لكل واحد منهم.

في حين قررت أحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري للعضو الحق أن يتكلم ثلاث مرات في حالة واحدة (م. ٤٧) دون أن يشير إلى المدة الزمنية المقررة للعضو الكلام كل مرة من الثلاث المرات.

وبخلاف الأحكام السابقة المتباعدة بهذا الشأن فإن النظامين الداخليين للمجلس القومي التأسيسي ومجلس النواب التونسيين قد صمما عن النص على أي من الطرق المتبعة في هذا الموضوع .

وعلاوة على ما تقدم اندرج التباين في أحكام اللوائح المذكورة اعلاه على طريقة القاء الكلام في المجلس أيضاً. إذ أنه إذا كانت أحكام كل من

النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٥٣ (م. ٦١) ولائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ (م. ٣) ولائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ (م. ١٧) قد اقتصرت على حق أن يؤذن للمتكلم بالكلام قائماً من مكانه ولا يجوز أن يوجه كلامه لغير رئيس المجلس (وهذه قاعدة عامة متبعة). فإن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ (م. ٦١) ولائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ٦٥) ولائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. لعام ١٩٧٨ (م. ٣٦) ولائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. . ولائحة مجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ١٠٦) ولائحة مجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٦٩) قد خولت للمتكلم الكلام واقفاً من مكانه أو من على المنبر. وهو الحكم الذي اقرته اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي (م. ٨٥) واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني (م. ٤٤). في حين اشترط النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ دعوة رئيس المجلس لعضو المجلس الكلام من النصه طبقاً للمادة ١٠٧ منه التي قضت بأن يتناول المتدخل الكلمة أساساً من مقعده ومن المنصه إذا دعاه الرئيس لذلك.

على أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اضافت حكماً جديداً وهو التكلم من على المنبر : كل من يتكلم اثناء مناقشة بيان رئيس الجمهورية أو برنامج الحكومة أو مقدم الاستجواب ، ومن وجه اليه سؤال أو طلب الاحاطة أو الاستجواب من أعضاء الحكومة (ف. ٢ من م. ٨٢). وبالمقابل صمت عن الإشارة إلى هذا الحكم النظامان الداخليان للمجلسين القومي ومجلس النواب التونسي ولائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري .

والمعهود في أحكام الأنظمة الداخلية لعدد كبير من السلطات التشريعية منع الخطباء من تلاوة الخطب والمكتوبة. غير أن بعض اللوائح الداخلية لهذه السلطة تبيح تلاوة خطبة لأحد النواب بواسطة أحد زملائه شريطة أن يكون مؤيداً لما جاء فيها. وقد أخذت عدد من أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث بمبدأ منع الخطباء من تلاوة الخطب في جلسات هذه السلطة مثل أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ (م. ٨٥) ولائحة مجلس الأمة في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ٦٦) ولائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ (م. ١٨) ولائحة مجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ (م. ٢٨٣). على أن أحكام هذه اللوائح قد استتبت من ذلك تلاوة التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وكل ما يستأنس به من أوراق في حين صممت من النص على هذا لمنع أحكام النظامين الداخليين لمجلسي القومي التأسيسي والنواب التونسي ولوائح المجلس الوطني في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. والمجلس الشعبي الوطني الجزائري والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧.

أما ما يتعلق بإدارة كلام المتكلم في جلسات السلطة التشريعية فإن القاعدة أن يكون كلام المتكلم في جلسات السلطة التشريعية فإن القاعدة أن يكون كلام المتكلمين في صلب الموضوع الذي يدور فيه الحديث . وإذا ما خرج المتكلم في حديثه عن ذات الموضوع أو كرره فلرئيس المجلس حق تنبيهه ومنعه. وإذا تعدى العضو بعد ذلك فهناك إجراءات محددة رادعة بهذا الشأن.

الحالات التي يحق فيها لرئيس المجلس منع المتكلم والجزاءات المترتبة عن المخالفات

لا يعني أن رئيس السلطة التشريعية للمتكلم بالكلام في جلسة هذه السلطة دون ضوابط إذ ليس بمقدور المتكلم أن يستمر في حديث إلا بشرط أن يكون كلامه وفقاً للنظام الداخلي للمجلس في ترتيب الكلام ومدته وطريقة لقائه له ، وفي ذات الموضوع الذي يدور فيه الحديث وإن يوجه كلامه إلى رئيس المجلس أو مكتبه. وإذا ما خرج المتكلم في كلامه عن هذه الضوابط المقررة في لائحة المجلس أو نظامه الداخلي ، فلرئيس أن يمنعه من الاستمرار في كلامه. وما لم يتمثل عضو هذه السلطة بالمنع الصادر من الرئاسة أو يخل بنظام المجلس فإنه يترتب على هذه المخالفات إجراءات جزائية بحقه من قبل رئاسة المجلس.

لقد اتفقت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في كثير من الأحكام المتعلقة بهذا الشأن. وإن كانت قد تباينت إلى هذا الحد أو ذاك في تفاصيل هذه الأحكام.

ومن هذا المنطلق تكاد تكون قد اتفقت لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ ومجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ ومجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في القواعد العامة لاتخاذ الجراء على المخالف من حيث المبدأ. وإن اختلفت في التفاصيل : مثل أنه للمجلس أن يوقع على العضو الذي اخل بالنظام ولم يمتثل لأمر الرئيس بمنعه عن الكلام بالجزاءات التالية في لائحة المجلس الوطني :

١ - منعه من الكلام بقية الجلسة.

٢ - توجيه اللوم.

٣- إلزامه بالانسحاب من قاعة الاجتماع.

٤- حرمانه من الإشتراك في أعمال المجلس مدة لا تقل عن إسبوعين (م.٣٧).

أو ب- أ- الإنذار. ب- توجيهه اللوم. ج- منع العضو من الكلام بقية الجلسة. د- الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الإشتراك في بقية أعمال الجلسة. هـ- الحرمان من الإشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد عن إسبوعين في لائحتي مجلس الشورى (م.٦٩) ومجلس الشعب التأسيسي (م.٣٤).

يتضح من أحكام اللوائح الداخلية المذكورة أعلاه أنها قد اتفقت في تقرير جزاءات اللوم وإلزام العضو المخالف بالانسحاب من قاعة الاجتماع والحرمان من الإشتراك في أعمال المجلس لمدة إسبوعين. غير أن أحكام هذه اللوائح قد اختلفت في كل من الإنذار للمخالف كإجراء في لائحة مجلس الشورى والشعب التأسيسي. بينما كان منعه من الكلام بقية الجلسة في لائحة المجلس الوطني. في حين اتحصرت أحكام لائحة مجلس النواب اليمني بإيقاع الجزاءات على العضو الذي يخل بالنظام أو لا يمثل لقرار الرئيس بشكل عام كل من:

أ- منع العضو من النقاش بقية الجلسة.

ب- الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الإشتراك في بقية أعمال الجلسة (م.٧) فقط.

واختلفت هذه الجزاءات في أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عن الجزاءات التي قررتها لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ي. بما نصت عليه المادة ١٠٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بكل من :

١ - التنبيه للرجوع إلى النظام.

٢ - التنبيه مع تسجيله في المحضر.

٣ - اللوم مع تسجيله في المحضر.

٤ - الإخراج من الجلسة.

٥ - منع النائب من حضور الجلسات لمدة معينة ، دون تحديد المدة.

لما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ فقد قررت أنه : يجب على النواب المحافظة على النظام أثناء الكلام وعدم المقاطعة وعلى المتكلم ألا يكرر لقوال غيره من النواب ولا يخرج عن الموضوع للبحث ولا عما يؤيد رأيه فإذا أحاد النوابين شيء من ذلك لفت الرئيس نظره (م. ١٠٨) وإذا لفت الرئيس نظر المتكلم إلى شيء مما تقدم في المادة السابقة مرتين في جلسة واحدة ثم عاد إلى المخالفة ذاتها فللرئيس أن يأخذ رأي المجلس في منعه بقية الجلسة من الكلام في الموضوع الذي لفت نظره إليه ويصدر القرار في ذلك دون مناقشة (م. ١٠٩). وللمجلس أن يقرر إخراج كل نائب من قاعة المجلس إذا تقرر منعه من الكلام ولم يمتنع أوكل نائب يعود إلى عدم مراعاة النظام بعد التنبيه عليه بذلك ثلاث مرات في جلسة واحدة أو من يتهم على زملائه (ف. أ م. ١١٠) ويترتب على هذا القرار حرمان النائب من الاشتراك في عمل الجلسة التي صدر القرار فيها وإذا لم يمثل لقرار المجلس بمتد الحرمان إلى ثلاث جلسات تلي تلك الجلسة (ف. ب من م. ١١٠) وبذلك فقد كانت أحكام هذا النظام الداخلي أكثر مرونة من أحكام اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية المذكورة أعلاه.

وبخلاف الأحكام التشريعية السابقة الذكر قضت لائحة مجلس الأمة في

ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ تنبيه المخالف للنظام في المجلس مرتين ثم

انزال العقوبات به. في حين كانت التنبهات ثلاث مرات في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري. وتكاد تكون أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني الجزائري بموجب دستور ١٩٦٣ في ترتيب الجزاءات حسب التسلسل الذي ورد في لائحة هذا المجلس.

وعلى العكس من ذلك اسهبت لائحة مجلس الشعب المصري في هذا الموضوع اسهاباً لم نجد له مثيل من لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث المتوفرة لدينا أثناء كتابة هذه الدراسة. وذلك بما قرره أحكام تلك اللائحة التي شملت ما يلي : يجب على المتكلم التعبير عن رأيه ووجهة نظره ، مع المحافظة على كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية بالدولة وكرامة المجلس وكرامة رئيس وأعضاء المجلس كما يجب على المتكلم ألا يكرر أقواله ولا أقوال غيره ، ولا يجوز له أن يخرج عن الموضوع المطروح للبحث ، ولا أن يأتي بصفة عامة أمراً مخالفاً بالنظام والوقار الواجب للجلسة (م. ٢٨٧) وللرئيس أن يأمر بحذف أي كلام يصدر من أحد الأعضاء مخالفاً لأحكام هذه اللائحة من مضبطة المجلس وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس ، الذي يصدر قراره دون مناقشة (م. ٢٨٧). ومع أن وجد تقارباً في بعض أحكام المادتين المذكورتين من هذه اللائحة مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري في عدم تكرار العضو لأقوال غيره وهو ما ورد في لوائح أخرى للسلطات التشريعية في بلدان البحث.

بيد أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اضافت حكماً لم يرد في اللوائح الأخرى للسلطات المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث (وإن كان ذلك الحكم متبعاً فيها من الناحية العملية إلى هذا الحد أو ذاك). بما نصت عليه المادة ٢٨٨ من لائحة مجلس الشعب المصري بأنه: إذا ارتكب المتكلم ما يمس كرامة وهيبة المؤسسات الدستورية للدولة (إلى آخر ما ورد في المادة

١٨٤ المذكورة اعلاه) للرئيس أن ينلديه باسمه ويحذره من الخروج على النظام ، أو يمنعه من الاستمرار في الكلام فإذا اعترض العضو على قرار الرئيس اخذ الرئيس رأي المجلس ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة (م. ٢٨٨). وإذا وجه الرئيس تحذيراً للمتكلم طبقاً لأحكام المواد السابقة ثم عاد في ذات الجلسة إلى الخروج على نظام الكلام ، فللرئيس أن يعرض على المجلس منعه من الكلام في ذات الموضوع أو حتى انتهاء الجلسة وصورة قرار المجلس في ذلك دون مناقشة (م. ٢٨٩).

وإذا كانت المواد السالفة قد اشترطت عرض رئيس المجلس على الأخير منع العضو من الكلام في حالة مخالفة نظام المجلس فإن هذه اللائحة قد خولت للمجلس بقاء على اقتراح رئيسه أن يوقع على العضو الذي اخل بالنظام اثناء الجلسة أو لم يمثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام احد الجزاءات الآتية :

أولاً : المنع من الكلام بقية الجلسة.

ثانياً : اللوم.

ثالثاً : الحرمان من الحضور في قاعة الاجتماع لجلسة واحدة.

رابعاً : الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ولجانه لمدة لا تتجاوز جلستين.

خامساً : الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ولجانه لمدة لا تزيد عن خمس جلسات (م. ٢٩٠).

وبذلك تسلسلت الجزاءات من ثالثاً إلى خامساً في منع العضو من جلسة إلى خمس جلسات في هذه اللائحة وهو ما لم يرد في أي من اللوائح الأخرى للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث. زد على ذلك قررت هذه اللائحة انه إذا تكرر من العضو في ذات دور الانعقاد ما يوجب حرمانه من الاشتراك

في أعمال المجلس فلا يقبل منه اعتذار. والمجلس بأغلبية أعضائه أن يقرر حرمانه من الاشتراك في أعماله لمدة لا تزيد عن عشر جلسات ، أو إحالته إلى لجنة القيم لتقديم تقرير إلى المجلس عما يكون قد بدر من العضو مخالفة للنظام (م. ٢٩٤). ومع أن أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بعام ١٩٧٤ قد اقتربت من أحكام لائحة مجلس الشعب المصري (مع إيجاز لائحة مجلس الشعب السوداني في نصوص أحكامها بهذا الصدد) في كل من النص على عدم تكرار المتكلم للكلام من أقوال غيره. وعدم استعمال عبارات غير لائقة أو فيها مساس بالأشخاص أو الهيئات أو بالمصلحة العامة وإلا يأتي أمراً مخالفاً بالنظام . وأنه لا يجوز للمتكلم أن يتعرض في حديثه إلى أي امر ما زال قائماً أمام القضاة (م. ٢٠). فإن أحكام هذه اللائحة قد قضت أيضاً بأنه إذا لفت رئيس المجلس نظر المتكلم مرتين في جلسة واحدة للمحافظة على نظام الكلام في ذات الموضوع بقية الجلسة (ف أ. م ٢١). وإذا لم يمثل المتكلم لقرار رئيس المجلس أو عاد للإخلال بالنظام بأي صورة أخرى يجوز لرئيس المجلس أن يوقع عليه أي من الجزاءات الآتية :-

أ- توجيه اللوم.

ب- حرمانه من الاستمرار في الجلسة.

ج- حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس مدة لا تزيد عن شهر واحد

مع إيقاف مرتبه خلال تلك المدة الخ... (ف. ٢ من م. ٢١).

وعليه فانه بمقدور رئيس السلطة التشريعية السودانية بموجب هذا

الحكم اتخاذ هذه الإجراءات دون موافقة المجلس بأغلبية أعضائه الذي قررته

أحكام اللوائح الأخرى من جهة. كما حددت لائحة مجلس الشعب السوداني

أيضاً قطع مرتب ذلك العضو وحرمانه من حضور جلسات المجلس لمدة شهر

دون موافقة المجلس أيضاً من جهة أخرى. وفوق هذا وذاك فإذا كانت أحكام

اللوائح الأخرى للسلطة المؤقتة والتشريعية قد صممت عن طريقة إخراج العضو المخالف في الجلسة بواسطة الشرطة (وهو ما يمكن الأقدام حينها على هذه الطريقة) فإن الفقرة الأخيرة من لائحة مجلس الشعب السوداني قد خولت لرئيس المجلس أن يستعين بشرطة المجلس لتنفيذ العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين ب وج من المادة ٢١ من هذه اللائحة.

وقد إقتربت من هذا الحكم لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ في نصها على أن يوقع على أي عضو لا يمثل بتوجيهاته أو يخل بنظام الجلسة وضوابطها أي من الجزاءات التالية وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ القرارات الجزائية:

١- طلب سحب الكلام غير اللائق أو الاعتذار عن أي قول أو تصرف غير منضبط .

٢- الحرمان من الكلام في الجلسة .

٣- القرار بعد الجلسة بتوجيه اللوم كتابياً ويتلى القرار على المجلس في جلسة لاحقة .

٤- الحرمان من الاستمرار في حضور الجلسة والأمر بالانسحاب أو الإخراج.

٥- القرار بعد الجلسة بالحرمان من المشاركة في أعمال المجلس لمدة لا تتجاوز شهراً واحد مع جواز إيقاف المكافأة مع مدة الحرمان ويتلى القرار على المجلس في جلسة لاحقة.

وبالمقابل أوجزت لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري الجزاءات

على العضو المخالف لنظام جلسات السلطة التشريعية بكل من أن :

١- يدعو رئيس المجلس العضو المخالف إلى العودة إلى النظام.

٢- توجيه اللوم.

٣- الطرد المؤقت من الجلسة (م.٢٩) دون تحديد. حيث أن العضو المخالف للنظام يدعو رئيس المجلس للالتزام بالنظام للمرة الثانية فإن لم يمثل يحرم من الكلام في ذات الموضوع (م.٣٠). وقررت هذه اللائحة لوم العضو المخالف لنظام الجلسة من قبل رئيس المجلس. وإذا اهان أي عضو عضواً آخر من أعضاء المجلس أو قام بشغب في قاعة المجلس أو بعمل غير لائق (م.٣١) فإن من حق رئيس المجلس طرد هذا العضو. وكذلك في حالة توجيه اللوم للعضو المخالف ثلاث مرات خلال الفصل التشريعي، والنائب الذي يدعي بالمكشوف إلى العنف (م.٣٢). غير أن أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني قد حصرت مدة طرد العضو المخالف على ١٥ يوماً في الفصل التشريعي. وتطول هذه المدة إلى شهر إذا امتنع العضو المخالف عن أمر رئيس المجلس بالخروج من القاعة (م.٣٣).

ومع ذلك اقتربت أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري من أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني في عدم الإشارة إلى موافقة السلطة التشريعية على أوامر رئيسها. وإن كانت قد قضت المادة ٣٤ من لائحة المجلس الشعبي الوطني بأنه : إذا قام رئيس المجلس باقتراح طرد النائب فعلى رئيس المجلس أن يجتمع بمكتب المجلس ، الذي يتخذ قبل كل شيء قراراً بالسماع لعضو المجلس المراد طرده في نفس المكان.

وإذا كانت الأحكام التشريعية السابقة بهذا الشأن رغم تباينها الواضح والمشار إليه أعلاه قد قررت الجزاءات بذاك التسلسل في الجزاءات والمدد التي يُمنع فيها النائب من ممارسة حقه في نشاط السلطة التشريعية. فإن النظامين الداخليين للسلطة المؤقتة والتشريعية التونسية قد أوجزت هذه

الجزاءات بشكل أكثر من غيرها. لقد قرر النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي أنه : لا يمكن للنائب أن يتكلم ما لم يأذن له الرئيس (فصل ١٨). وتسند الكلمة حسب ترتيب طلب الراغبين (فصل ١٩).

ورغم أن النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد اسهب في نصوصه بهذا الشأن مقارنة بنصوص النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي . إلا أن نظام مجلس النواب قد خول لرئيس المجلس اتخاذ الجزاءات بحق العضو دون مشورة أو موافقة المجلس مثل توجيه التنبيه والإنذار وسحب كلمة النائب المخالف لنظام الجلسة. وكذلك مبارحة قاعة المجلس.

ومع ذلك فإن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد اختلفت عن لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري في أنها قررت للمجلس بعد اجراء هذه الجزاءات وعند تجاوزها من قبل النائب المخالف حق اتخاذ القرار شريطة أن يكون مكتب المجلس مقدم الاقتراح بذلك (فصل ١٧) الذي نص على أنه (إذا خل النائب بنظام الجلسات العامة فلرئيس الجلسة أن ينبهه وأن ينذره وإذا استمر على ذلك وعند الإصرار أن يسحب منه الكلمة . وإذا لم يرتدع فللرئيس أن يدعو إلى مبارحة القاعة طيلة الجلسة . وللمجلس أن يتخذ عند تجاوزه هذا الحد إلى غير ذلك من الإجراءات باقتراح من المكتب).

وبالمقابل قضى النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ بأنه على المتدخل أن لا يخرج عن الموضوع الذي تجرى حوله المناقشات، وإلا فللرئيس أن يذكره بذلك فإن لم يرجع للموضوع فللرئيس أن يمنعه من الاشتراك في الكلام، وكذلك الشأن إذا كان الأمر يتعلق بمتدخل لم يأذن له الرئيس بالكلام أو تعدد الاسترسال فيه بعد أن طلب منه الأخير الإنهاء من تدخله (م ١٢١) وللرئيس أن يأمر عند الاقتضاء بعدم تسجيل كلام النائب المتدخل بالنظام الداخلي في المحضر وفي سجل وقائع الجلسة وإفقال مكبر الصوت

والأمر عند الاقتضاء بعدم نقل هذا الكلام على أمواج الإذاعة وشاشة التلفزة (م ١٢٢)...

وعلاوة على ذلك قرر هذا النظام أن التوبيهات التي يمكن توجيهها في مجلس النواب الى الاعضاء الذين يخالفون مقتضيات هذا النظام الداخلي هي: التذكير بالنظام - التذكير بالنظام مع التسجيل في المحضر - التنبيه الخاص المباشر - التنبيه أثناء الجلسة العمومية (م ١٤٤) .

لم ينحصر الأمر في تبين الأحكام التشريعية السابقة بصدد الجزاءات التي توقع بعضو السلطة التشريعية المخالف لإحكامها فقط ، بل وتعداه الأمر إلى تبين أحكام لوائح وأنظمة هذه السلطات المؤقتة والتشريعية في الدول العربية بشأن إيقاف بعض الجزاءات على العضو المخالف إذا قدم التماساً إلى المجلس يأسف فيه لعدم احترام النظام المعمول به في المجلس. حيث إذا كانت قد اتفقت أحكام اللوائح الداخلية لكل من مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ (م. ٥٥ و ٥٦) ومجلس الشعب المصري (م. ٢٩٣) والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ (م. ٣٨) النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ١١) بأنه إذا قرر عضو المجلس كتابة أنه يأسف لعدم احترام نظام المجلس ويتلى ذلك في الجلسة ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة . فإن أحكام لائحة مجلسي الشورى (م. ٦٩) والشعب التأسيسي (م. ٧٠) قد قضت بأن يقف قرار المجلس في هذه الجزاءات في الجلسة الثانية إذا تقدم العضو المخل بنظام جلسات المجلس في الجلسة الثانية. في حين صممت عن النص على ذلك أحكام كل النظامين الداخليين لمجلسي القومي التأسيسي والنواب التونسي ولوائح مجلس الشعب السوداني والمجلس الشعبي الوطني الجزائري ومجلس النواب اليمني.

لم ينحصر الأمر على أحكام اللوائح الأنظمة الداخلية السابقة الذكر فقط ، بل وقضت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بأنه للمجلس أن يوقع على العضو الذي يخل بالنظام أو لا يمثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام احد الجزاءات الاتية:

أ- الإنذار. ب- توجيه اللوم ج- منع العضو من الكلام بقية الجلسة. د- الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية اعمال الجلسة.

هـ- الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ولجانه مدة لا تزيد عن اسبوعين . ويصدر قرار المجلس في هذا الشأن في الجلسة ذاتها . ولمجلس أو يوقف القرار الصادر في حق العضو إذا تقدم في الجلسة التالية باعتذار كتابي (م. ٨٩) وتضايقت مع أحكام هذه المادة. أحكام المادة ٧٨ من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

وبالمقابل انحصرت أحكام المجلس الوطني الاستشاري الاردني بهذا الصدد على أن كل عضو ارتكب احد المخالفات المنصوص عليها في المادة (٥٠) ينال به الرئيس باسمه وينبهه على المحافظة على النظام وللرئيس إذا اقتضى الحال أن يمنعه من الكلام وبفصل المجلس بعد سماع اقوال العضو دون مناقشة في موضوع المخالفة بناء على طلب الرئيس واتخاذ ما يلي :

١- منعه من الكلام بقية الجلسة.

٢- عدم تسجيل اقواله

٣- توجيه اللوم (م. ٥٢) .

على أن يصدر المجلس قراره في الجلسة التي وقعت فيها المخالفة أو التي تليها (م. ٥٣). وإن كان هذا النظام قد اعطى للعضو الذي طبقت عليه أحكام

المادة (٥٢) أن يطلب وفق حكمها بعد أن يعلن في الجلسة اعتذاره للمجلس عما بدر منه (م. ٥٤). أما أحكام لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ فقد قررت في فقرات المادة ٣٢ منه : أنه لايجوز لمن يؤذن له بالكلام الإستمرار فيه لأكثر من الزمن الذي يحدده أو يعلن به الرئيس (الرقم ٥). ولا يجوز التلاوة بغير إذن للرئيس من الأوراق والمستندات والمذكرات إلا عند الخطابات أو تقديم البيانات أو التقارير أو النصوص أو الإقتراحات أو التعديلات أو الإستئناس بنص مكتوب (الرقم ٦). ولا يجوز تكرار القول وترداد قول الغير أو الخروج من الموضوع المطروح أو الإسترسال المخل. ويجوز للرئيس توجيه المتكلم بأن وجهة حديثه قد وضحت وإن يختصر ويختتم (الرقم ٧) ومنع المتكلم من الإدلاء برأي أو يخوض في أمر مازال أمام القضاء.. الخ (الرقم ٩) ومنع العضو من مقاطعة عضو آخر أثناء كلامه (الرقم ١٠) كما أجاز للرئيس أن ينبه أي عضو تكلم لمراعاة أي قيد زمني، توجيه منهجي أو حكم لائحة ويجوز له أن يأمر بأن يحذف مضابط الجلسة أي حديث يصدر من عضو مخالفاً لأحكام اللائحة (الرقم ١٢).

إيقاف جلسات السلطة المؤقتة والتشريعية

من المتفق عليه في الفقه الدستوري أن توقف جلسات السلطة المؤقتة والتشريعية في حالة عدم تمكين رئيس المجلس من إعادة النظام في جلسة هذه السلطة. وقد اتفقت أحكام عدد من اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية على أن يوقف رئيس هذه السلطة جلستها والمدة التي توقف فيها الجلسة وعقد الجلسة التالية لها. حيث ورت صيغة متشابهة في المضمون يكمن محتواها في أنه إذا اختل النظام في المجلس ولم يتمكن الرئيس من إعلانه يعلن عزمه على وقف الجلسة. فإذا لم يعد النظام أوقفها

لمدة لا تزيد عن نصف ساعة. فإذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة أجلها الرئيس وأعلن عن موعد الجلسة القادمة كما هي الحال في لوائح المجلس الوطني لعام ١٩٦٩ (م. ٣٩) ومجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ٧٠) ومجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٧١) ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٧١) ومجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ (م. ١٥٥) والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ١١٢). ولاحة مجلس الأمة الكويتي (م. ٩٠) والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني (م. ٥٥).

وبالمقابل أخذ النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني بالنظام المتبع في السلطة التشريعية الفرنسية ، والذي يقضي بعدم السماح لرئيس هذه السلطة أن يؤجل الجلسة دون إرادة المجلس في الظروف العادية (وهي قاعدة تكاد تكون متبعة في الأغلبية الساحقة من أنظمة ولسوائح السلطات التشريعية العالمية). أما في الظروف الاستثنائية التي تتعذر فيها المذاكرة في المجلس بسبب الضوضاء الجماعية فيه. وحين يتعذر على الرئيس تهدئتها ، فللرئيس أن يتحصن بالحرس فإذا استمرت الضوضاء يعن الرئيس أنه سيعلق الجلسة ، وإذا لم يقد هذا الإعلان ، يعن عندئذ تعليق الجلسة وينسحب الأعضاء إلى مكاتبهم . وبعد انقضاء الساعة تتابع الجلسة . فإذا استمرت الضوضاء رفع الرئيس الجلسة وأرجاها إلى اليوم التالي. وإذا حصلت الضوضاء أثناء عملية اقتراع بسبب إصرار أحد الأعضاء على الكلام مثلاً ، فعلى الرئيس أن يتجنب تعليق الجلسة لأن هذا التعليق يؤدي إلى توقيف عملية الاقتراع .

لأنه لما أثبتت مسألة ما إذا كان رئيس البرلمان الفرنسي يحق له متابعة الجلسة قبل انقضاء الساعة قرر البرلمان الفرنسي الجواب الإيجابي ، على

اعتبار أن الساعة المعينة في القانون هي الحد الأعلى من الوقت الذي يمكن فيه تطبيق الجلسة (انظر أنور الخطيب الأصول البرلمانية ص ٥٤٢ - ٥٤٣). وعلى هذه الشاكلة تباينت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث في مدة إيقاف جلسات هذه السلطة من مدة نصف ساعة في ٦ لوائح مذكورة أعلاه إلى ساعة في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وكذلك التباين في تحديد موعد الجلسة القادمة إذا استمر الإخلال بالنظام بعد إعادة الجلسة إلى عدم تحديد موعد في لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ع.م. ويوم آخر في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري : إلى انعقاد الجلسة في اليوم التالي في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، في حين قضى النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ بأنه عندما يعرقل أحد النواب حرية المناقشات والتصويت في المجلس بعد اعتدائه على أحد زملائه ويرفض الإمتثال للتنكير بالمحافظة على النظام، فللرئيس أن يرفع الجلسة، ويستدعي المكتب ليعرض عليه ما صدر من النائب المعني بالأمر من إخلال بالنظام. وفي هذه الحالة يمكن للمكتب أن يقترح على المجلس الإجراءات التي يرى ضرورة تطبيقها في حق العضو المخالف (م ١٤٧). وفي حالة ما إذا ارتكب نائب جريمة داخل بناية المجلس وخلال جلسة عمومية تتوقف المناقشة وحينئذ يخبر الرئيس أعضاء المجلس بما ارتكبه زميلهم (م ١٤٨).

أما أحكام النظامين الداخليين للسلطة المؤقتة والتشريعية التونسية وأحكام لائحة مجلس الشعب السوداني فقد صممت عن النص على ذلك . والجدير بالإشارة إلى أنه لا بد من أن تكون محاضر لجلسات هذه السلطة.

١٣. محاضر جلسات السلطة المؤقتة والتشريعية

من البديهي أن تسجيل أقوال أعضاء السلطة المؤقتة والتشريعية في محضر تدون فيه كل كلام المتحدثين من الأعضاء عدا التي تقضي أحكام لوائح هذه السلطة بحذفها من المحضر .

وقد انقسمت اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية إلى قسمين . أوجز قسم منها في موضوع محاضر جلسات هذه السلطة مثل أحكام النظامين الداخليين لمجلسي القومي التأسيسي والنواب التونسيين ولاحتي المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ ومجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤. في حين أسهبت أحكام القسم الثاني من لوائح السلطة التشريعية في بلدان البحث مثل لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي.. ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧. ورغم الإيجاز في عدد من أحكام هذه اللوائح والإسهاب في أحكام عدد آخر من لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث فإنه قد وجد تباين في أحكام كل قسم منهما.

لقد كان التباين في أحكام هذه اللوائح هو القاسم المشترك بما في ذلك أحكام اللوائح التي أوجزت أحكامها في هذا الموضوع. وعليه فإنه ينبغي مقارنة اللوائح التي أوجزت أولاً . ثم مقارنة التي أسهبت في أحكامها ثانياً. انحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي بالنص على (تدوين محضر الجلسة بدفتر خاص) (فصل ٢٦ ف. د). ثم توسع النص على أن (يحرر مخلص يحتوي على تفصيل لما دار في كل جلسة عامة يمكن للنواب الاطلاع عليه ويحرر محضر كلما للجلسات وينشر بالرائد

الرسمي لمداوولات المجلس. لكل نائب الحق في الاعتراض لدى رئيس المجلس مدة أسبوع على ما نشر له بإقراره الرسمي ويأذن الرئيس حينئذ بنشر الصيغة المطابقة للواقع) (فصل ٢٥).

وعلى هذا النحو حدد النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي محضر جلسات المجلس وحق النائب في الاعتراض على المحضر بخصوص ما نشر له خلال أسبوع بدلاً من الصيغة المبهمة القليلة بتدوين محضر الجلسة بدفتر خاص التي وردت في النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي.

ومع أن لائحة مجلس الشعب السوداني قد أوجزت في هذه الأحكام غير أنها قد تباينت في النصوص مع أحكام النظامين الداخليين للسلطتين المؤقتة والتشريعية التونسيين وذلك بما نصت عليه المادة ١٢ من لائحة مجلس الشعب السوداني على أن يحتفظ أمين عام المجلس بنوعين من المضابط لمداوولات المجلس ولجائته أحدهما سجل كامل بما دار في الجلسة كلمة بكلمة والآخر مخلص للمداوولات. كما يحتفظ بسجل للقرارات التي يتخذها المجلس (ف. ١ من المادة). ولا تنشر ولا تذاع مضابط الجلسات السرية ويحفظها أمين عام المجلس بالضيافة للحرمة (ف. ٢ من المادة). ويوزع أمين عام المجلس مضابط مداوولات كل جلسة حالما تكون جاهزة للتوزيع (ف. ٣ من المادة). وتصدر مضابط الجلسات باللغة العربية على أن تعد ترجمة إنجليزية لمن يحتاج إليها من الأعضاء (ف. ٤ من المادة). والواضح من فقرات هذه المادة تفاصيل مضابط الجلسات بأشكالها الثلاثة وقيام أمين عام المجلس بالاحتفاظ بها. غير أن أحكام هذه اللائحة بهذا الصدد قد أغفلت نص مهم ورد في نظام مجلس النواب التونسي وهو حق النائب في الاعتراض على ما سجل في المحضر باسمه. كما لم تنشر لائحة مجلس الشعب السوداني إلى نشر محاضر هذه السلطة بالجريدة الرسمية نصاً. ومع ذلك فإن لائحة مجلس

الشعب السوداني قد قررت عدم نشر مضابط الجلسات السرية للمجلس. وهو ما يعمل به في كثير من السلطات التشريعية العالمية . اما التأكيد على اعداد مضابط الجلسات باللغة العربية وترجمتها إلى اللغة الانجليزية فانه نظراً لأمر معروف هو وجود مجموعة من النواب في جنوب السودان الذين لا يجيدون اللغة العربية. وقد إقتربت من هذا النص احكام المادة ٣١ من لائحة تنظيم اعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ .

وكانت احكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. قد أوجزت هي الأخرى في هذا الصدد غير أنها قد تباينت مع احكام السلطات السابقة في كل من عدد المواد (فقرة من نظام المجلس القومي التونسي ومادة في نظام مجلس النواب التونسي ومادة تتألف من ٤ فقرات في لائحة مجلس الشعب السوداني) بينما تألفت من مادتين في فصل خاص في لائحة المجلس الوطني من جهة . وفي صياغة هذه المواد من جهة أخرى. لقد نصت المادة ٢٠ من لائحة المجلس الوطني على أن (يحرر لكل جلسة محضر يدون فيه إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشة وما صدر من قرارات كما يثبت فيه أسماء الغائبين والمعتذرين وطالبي الإجازات). و(بعد الموافقة على المحضر يوقع عليه رئيس المجلس والأمين العام وتحفظ سجلات المجلس وتنشر بالجريدة الرسمية في ملحق خاص)(م.٢١). وبذلك اتفقت احكام هذه اللائحة مع احكام نظام مجلس النواب التونسي بشأن نشر محضر جلسات المجلس وتنشر بالجريدة الرسمية في ملحق خاص)(م. ٢١). وبذلك اتفقت احكام هذه اللائحة مع احكام نظام مجلس النواب التونسي بشأن نشر محضر جلسات المجلس في الجريدة الرسمية غير أن احكام هذه اللائحة لم تشر إلى حق عضو المجلس في الاعتراض على ما نشر باسمه في المحضر . زد على ذلك أن لائحة المجلس الوطني قررت فصلاً خاصاً (الفصل

الثالث) للجلسات السرية. قضت المادة ٢٦ منه بأن (يحرر للجلسة السرية محضر يحفظ بالأمانة العامة ولا يجوز الاطلاع عليه إلا بإذن من رئيس المجلس). وبذلك اتفقت مع لائحة مجلس الشعب السوداني في النص على حفظ محضر الجلسة السرية. غير أنها قد أجازت الاطلاع عليه بإذن من رئيس المجلس وهو ما لم يرد في لائحة مجلس الشعب السوداني.

وبعكس أحكام اللوائح الداخلية المذكورة سابقاً . أسهبت أحكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري وأحكام لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس الشعب المصري.

ابتدأت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في هذا المضمار بالنص على أن (يعين الرئيس من موظفي الديوان ، ثلاثة على الأقل لتدوين محاضر الجلسات ، برئاسة احد كبار موظفي الديوان ، ويكون مسؤولاً عن المحضر والخلاصات. أما المحاضر ، فيجب أن يوقع عليها مع الموظف الذي يرأس دائرة المحاضر مجازاً بالحقوق) و(يجب أن يتم تنظيم المحضر وتصديقه وتوقيعه في مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ الجلسة. وان موظفي المجلس المختصين مسؤولون عن وضع المحضر وتنظيمه في المهلة المذكورة تحت طائلة غرامة قدرها خمسون ليرة عن كل منهم ، تضاعف عند التكرار وتفرض بقرار من رئيس المجلس) (م.١٤).

أولاً: ترسل مقررات المجلس إلى الحكومة ولا تذاع ، إلا بعد تصديق محضر الجلسة التي اتخذت فيها المقررات ، أو صدق فيها على المشاريع والاقتراحات. وإذا حل المجلس أو انتهت مدته فمحضر الجلسة الأخير يتلى ويصدق في ختام الجلسة ، وكذلك في الجلسات التي يصدق فيها على مشروع قانون مستعجل مكرر (م. ٦٦).

ومع أن أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد اتفقت مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في أن يصدق رئيس المجلس على المحضر وحفظ سجلات المجلس والنشر في الجريدة الرسمية (راجع م. ٧٤ من لائحة مجلس الشورى). غير أن لائحة مجلس الشورى لم تشر إلى المدة التي فيها التصديق على المحضر (مدة خمسة عشر يوم في نظام المجلس اللبناني) ، ولا إلى مسؤولية موظفي المجلس عن وضع المحضر والمدة التي يتم فيها إرسال المحضر إلى الحكومة في نظام المجلس اللبناني. إلا أن لائحة مجلس الشورى قد قررت أحكاماً مهمة بهذا الصدد مثل حق عضو المجلس في طلب تصحيح ما يراه ناقصاً عند التصديق على المحضر. وحق رئيس المجلس في حذف أي كلام من محضر الجلسة يكون خلافاً لحكم لائحة المجلس (راجع م. ٧٦ من اللائحة).

وعلاوة على ما تقدم قررت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. أن يحرر لكل جلسة محضر يدون فيه تفصيلات جميع إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشات وما صدر من قرارات وإمساء الأعضاء في كل اقتراع بالنداء بالاسم مع بيان رأي كل منهم (م. ٧٢ من لائحة مجلس الشورى و م. ٨٦ من لائحة مجلس النواب).

وقررت أحكام لائحة مجلسي الشورى والنواب (لكل عضو حضر الجلسة أن يطلب إجراء ما يراه من تصحيح عن التصديق على محضرها ومتى ما صدر قرار المجلس بقبول التصحيح يثبت في محضر الجلسة ، التي صدر فيها ويصح بمقتضاها المحضر السابق ولا يجوز طلب إجراء تصحيح في المحضر بعد التصديق عليه. ويكون التصديق على محضر الجلسة الأخيرة في نور الاعتقاد أو الفصل التشريعي بواسطة مكتب المجلس) في لائحة

مجلس الشورى وهيئة رئاسة المجلس في لائحة مجلس النواب (راجع م. ٧٣ من لائحة مجلس الشورى و م. ٨٧ من لائحة مجلس النواب). وعليه فإن أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد تبينت مع أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني . وتطابقت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب اليمني في الأحكام السابقة الذكر مع تبين مسميات هيئة رئاسة مجلس النواب ومكتب مجلس الشورى ، كما اتفقت أحكام المجلسين اليمنيين في النص على أن (بعد بصفة عاجلة بعد كل جلسة موزع لمحضريها يبين فيه بصفة عامة للموضوعات التي عرضت على المجلس وما دار فيه من مناقشات وما اتخذ من قرارات ليكون في متناول أجهزة النشر المختلفة) (م. ٧٥ من لائحة مجلس الشورى و م. ٨٩ من لائحة مجلس النواب).

وبناء على ما تقدم اتفقت أحكام اللوائح الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. و.ي. في النص على تحرير محضر الجلسة وتدوين إجراءاتها ، والمواضيع المعروضة فيها والمناقشات التي دارت والقرارات الصادرة فيها. على أن هذه اللوائح قد اختلفت في أحكامها في أن قررت لائحة المجلس الوطني أن يثبت أسماء الغائبين عن الجلسة والمعتذرين من حضورها وطالبي الإجازات حين صممت عن النص على ذلك أحكام لوائح مجلس الشورى ومجلس الشعب التأسيسي ومجلس النواب. على أن اللوائح الثلاث الأخيرة قد نصت على ضرورة بيان رأي الأعضاء والنداء بأسمائهم في محضر الجلسات وهو ما صممت عنه لائحة المجلس الوطني.

واتدراج التباين أيضاً في أحكام أخرى لهذه اللوائح بهذا الشأن مثل أن يوقع رئيس المجلس وأمين عام المجلس على محضر الجلسة بعد الموافقة عليه من قبل المجلس في لائحة المجلس الوطني . في حين عدلت إلى

التصديق على المحضر من قبل رئيس المجلس في لائحتي مجلسي الشورى والنواب. وإذا كانت لائحة مجلس الشعب التأسيسي قد صممت عن النص على نشر المحضر في الجريدة الرسمية فإن أحكام لوائح مجالس الوطني والشورى والنواب قد قررت ذلك نصاً.

ومع التباين في تسمية محضر في لوائح السلطة التشريعية اليمنية ومضبطة في لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ فإنها قد اتفقت في مضمون الإجراءات المتعلقة بإجراءات محاضر جلسات السلطة التشريعية من حيث المبدأ. كما اتفقت في النص على نشر محاضر ومصادق الجلسات في الجريدة الرسمية وهو ما أغفله النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

وإذا كانت أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد قررت توزيع مضبطة المجلس على الأعضاء بمجرد طبعها وتعرض على المجلس للتصديق عليها بعد أربع وعشرين ساعة على الأقل فإن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد جعل توزيع محاضر جلسات المجلس في مدة ١٥ يوماً. في حين صممت عن النص على ذلك أحكام اللوائح الداخلية لكل من مجالس الشورى والشعب والتأسيسي في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي.

وتقاربت أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. بشأن المحاضر الموجزة للمجلس بصفة عاجلة الخ... بينما صممت عن ذلك أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وأحكام لائحتي المجلس الوطني ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي.

وتكاد تكون أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أكثر جميع هذه اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة تفصيلاً. حيث بدا الإسهاب في

أحكام هذه اللائحة من النص على أن تعد أمانة المجلس في نهاية كل جلسة وخلال ثمان وأربعين ساعة من انعقادها موجز لمظبتها تبين به بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس وموجز ما دار فيها من مناقشات وما اتخذ من قرارات (م. ٣١١).

والى جانب تحديد مدة اعداد المضبطة الموجزة خلال ثمان وأربعين ساعة. قررت هذه اللائحة تحرير مضبطة تفصيلية لكل جلسة تقوم بتحريرها الأمانة العامة أيضاً ، لكل جلسة يدون بها تفصيلاً جميع إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار بها من مناقشات وما صدر من قرارات وأسماء الأعضاء الذين أبدوا الرأي في كل اقتراح بالتداع بالاسم ورأي كل منهم (راجع م. ٣١٢). على أن هذه اللائحة قد جعلت مدة إعلان المضبطات التفصيلية خلال عشرة أيام من تاريخ انعقاد الجلسة. غير أن هذه اللائحة لم تشر إلى الغرامة المقررة على المتباطئين في أعدادها ، والتي قررت تلك أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وبعد مدة ١٠ أيام وهي مدة توزيع المضبطة على أعضاء المجلس في لائحة مجلس الشعب المصري. يعرضها رئيس المجلس بعد طبعها على المجلس للتصديق عليها في أول جلسة تالية (م. ٣١٣). ومن هنا فإن حق عرض المضبطة على المجلس من قبل رئيسه الذي يوقع عليها في لائحة مجلس الشعب المصري. في حين يوقع على محضر الجلسة في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني رئيس المجلس أو نائبه واحد أميني سر المجلس . كما لم تشر لائحة مجلس الشعب المصري إلى أن الذي يرأس دائرة المحاضر مجاز بالحقوق الذي ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني . وعلاوة على ما تقدم فإذا كانت لائحة مجلس الشعب المصري قد نصت على أن يكون التصديق على مضبطة

المجلس في الجلسة التالية. فإن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد صمت عن النص على ذلك.

واتفقت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري مع أحكام لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. بشأن أن يطلب عضو المجلس بإجراء ما يراه من تصحيح في محضر المجلس أو مضبطة من رئيس المجلس الخ ... غير أن لائحة مجلس الشعب قد أكدت على أن يكون هذا الطلب كتابياً فقط (م. ٣١٣) ، التي نصت على أنه (الكل عضو كان حاضراً الجلسة المعروض للتصديق على مضبطتها أن يطلب كتابة إجراء ما يراه من تصحيح فيها من رئيس المجلس قبل موعد انعقاد الجلسة ، ويعرض الرئيس التصحيح الذي يطلبه العضو على المجلس للموافقة عليه ، ويجوز له أن يذن للعضو بإبداء اقتراحه بالتصحيح ، فإذا لقر المجلس التصحيح ، ثبت في مضبطة الجلسة وتصحيح بمقتضاه للمضبطة السابقة).

واتفرت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بتقرير حكم لم يرد في أحكام اللوائح الأخرى بشأن تقديم طلب لرئيس المجلس بتصحيح وقائع محددة تضمنها كلام أحد الأعضاء ، أو ممثلي الحكومة في إحدى جلسات المجلس ، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ الجلسة التي تم فيها الكلام ، ويجب أن لا يتضمن هذا الطلب عبارات غير لائقة أو مسبة بالمجلس أو العضو أو ممثل الحكومة ، وإن يعرض بإيجاز الوقائع التي يراد تصحيحها والاستناد التي يستند إليها مقدم الطلب وإن يرفق به المستندات لذلك. ولرئيس المجلس أن يعرض هذا الطلب برسالة في أول جلسة تالية لتاريخ وروده للموافقة على مبدأ تلاوتها بالمجلس وتتلّى هذه الرسالة في حالة موافقة المجلس على ذلك في ذات الجلسة أو في أول جلسة يعقدها (م. ٣١٤).

ومع أنه من البديهي عدم جواز طلب إجراء تصحيح محاضر و مضبّطات السلطة التشريعية بعد إقرارها أو التصديق عليها في المجلس وهو الحكم الذي نصت عليه أغلب اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث. فإن لوائح مجلس الشعب المصري (م. ٣١٥) ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ٧٤) ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٨٧) قد قضت بأن يصدق رئيس المجلس في (هيئة الرئاسة في لائحة مجلس النواب) على محاضر ومضبّطات الجلسات الأخيرة لدورات انعقادها التي لم يتم تصديق المجلس عليها. على أنه قد صممت عن النص على تلك أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني والنظام الداخلي لمجلسي القومى التأسيسي والنواب التونسيين.

وبالمقابل انحصرت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ بشأن محاضر جلسات التشريعية على أن : يحرر ضبط لوقائع كل جلسة يحتوي على تفصيل ما تلي من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما دار من المناقشات والآراء الصادرة عن كل نائب وما صدر من القرارات وكذلك أسماء النواب في كل اقتراح تقرر أن يجري بالنداء بالاسم وينشر في ملحق للجريدة الرسمية (م. ١١٦). ويوزع الضبط على النواب فور طبعه على أن يتم ذلك خلال سبعة أيام (م. ١١٧) بدلاً من ١٥ يوماً في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وعشرة أيام في لائحة مجلس الشعب المصري.

ولم يشير النظام الداخلي لمجلس النواب السوري إلى أن يكون اعتراض النائب كتابياً إذ اكتفى بالنص على أنه :كل نائب كان حاضراً الجلسة التي وزع الضبط بها الحق في الاعتراض على ما جاء في صيغة الضبط وفي هذه الحالة يتولى أمين السر إبداء الإيضاحات اللازمة وإذا استمر الاعتراض

بالرغم من تلك الإيضاحات عرض الأمر على المجلس (م. ١١٨). وإذا قرر المجلس في جلسته التالية على الأكثر صيغة جديدة مطابقة لما قرره المجلس وإذا لم يعترض على هذه الصيغة الجديدة اعتبر الضبط مصدقاً (م. ١١٩). وإذا لم يقدم اعتراض على نص الضبط حتى ثلاث جلسات تعقد بعد توزيعه على النواب يعتبر الضبط مصدقاً حكماً (م. ١٢٠). وتطرح خلاصة آخر جلسة من جلسات الدورة النيابية للتصديق عليها قبل انقضاء الجلسة ذاتها. (م. ١٢١).

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل تغايرت أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في دول عربية أخرى . مثل تلك أوجز النظام الداخلي لمجلس الأعيان الأردني في هذا الشأن إذ قضى في المادة ٢٧ منه بأن ينظم لكل جلسة محضر يحتوي على وقائع الجلسة وكل ما يجري فيها وتدون هذه المحاضر في دفتر خاص ويوقع على كل محضر رئيس المجلس والسكرتير .. في حين أسهبت المادة ٦٣ من النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني في النص على أن : يحرر محضر الأعمال كل جلسة يحتوي على تفصيل ما تلي من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما دار من المناقشات والآراء ومصادر من القرارات وكذلك أسماء الأعضاء في كل اقتراح بالنداء بالاسم مع بيان رأي كل واحد منهم وموافقة المجلس عليها وينشر محضر الجلسة في ملحق الجريدة الرسمية. زد على ذلك قرر هذا النظام أن : يقوم بتحرير وأعداد هذا الملحق أمين سر المجلس ويعدده وفقاً لمتطلبات المجلس ويجوز أن يدون فيه بموافقة الرئيس كل ما يهم الأعضاء الاطلاع عليه من مواضيع ومقررات واجتماعات اللجان وتوصيات المجلس.

وكانت لائحة مجلس الأمة الكويتي أكثر إسهاب حيث شمل مضبوط الجلسات الفصل الثالث من الباب الثاني المواد ٢٩-٩٦ من اللائحة نصت

المادة ٩٢ على أن يحرر لكل جلسة مضبطة يدون بها تفصيلاً جميع إجراءات الجلسة وما عرض فيها من موضوعات وما دار من مناقشات وما صدر من قرارات وأسماء الأعضاء في كل اقتراح النداء بالاسم مع بيان رأي كل منهم. وذلك مثل النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني.

وإضافة إلى ما تقدم قررت لائحة مجلس الأمة الكويتي لكل عضو حضر الجلسة أن يطلب إجراء ما يراه من تصحيح عند التصديق على مداولتها قرار المجلس بقبول التصحيح يثبت في مضبطة الجلسة التي صدر فيها ، وتصحيح مقتضاه المضبطة السابقة ولا يجوز طلب إجراء أي تصحيح في المضبطة بعد التصديق عليها. ويكون التصديق على مضبطة الجلسة الأخيرة في دور الانعقاد أو الفصل التشريعي بواسطة مكتب المجلس (م. ٩٢).

الى جانب المضبطة المفصلة بعد بصفة عاجلة بعد كل جلسة موجزاً لمضبطتها يبين به بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس وما دار فيه من مناقشات واتخذ من قرارات ليكون في متناول أجهزة النشر المختلفة (م. ٩٥).

وقررت هذه اللائحة أنه بعد التصديق على المضبطة ، يوقع عليها من رئيس المجلس والأمين العام وتحفظ بسجلات المجلس وتشر ملحقة بالجريدة الرسمية في خلال أسبوع من تاريخ إرسالها للحكومة (م. ٩٤).

وعلاوة على ما تقدم نصت هذه اللائحة على أنه للرئيس أن يأمر بأن يحذف من مضبطة الجلسة أي كلام يصدر من أحد الأعضاء خلاف لأحكام هذه اللائحة وعند الاعتراض على ذلك يعرض الأمر على المجلس ويصدر قراره في هذا النشاط دون مناقشة (م. ٩٦). وتكاد تكون اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة متشابهة مع لائحة مجلس الأمة الكويتي بهذا الشأن.

أما النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ فقد قررت برفق
الامناء تحرير المحاضر كما يراقبون عمليات التصويت المعبر عنها برفع
الايدي او الوقوف او النداء ..الخ مافي (مادة ١٠٢) ويعرض على مكتب
المجلس جميع ما يبدية النواب من ملاحظات او اعتراضات على المحاضر
ليأمر بقبولها او رفضها وذلك بعد ان يتقدم صاحبها بعرض امام مكتب
المجلس عند الاقتضاء.

وإذا ما أخذ المكتب تلك الملاحظات او الاعتراضات بعين الاعتبار يعرض
الرئيس على المجلس تصحيح المحاضر عند افتتاح اول جلسة تلي قرار
المكتب في تلك الشأن ويبت المجلس في الامر دون مناقشة (م ١٢٥) وتشر
محاضر الجلسات برمتها في الجريدة الرسمية...الخ (م ١٢٦).

الباب الثاني

المبادرة البرلمانية لأعضاء السلطة التشريعية

تعني المبادرة البرلمانية لأعضاء السلطة التشريعية حقهم المطلق في اقتراح القوانين و في جميع الموضوعات وفي أي وقت كان . على أن هذه المبادرة البرلمانية ليست خالية من شروط معينة مقررّة في الأحكام الدستورية أو أحكام اللوائح أو الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية.

لقد تفاوتت الأحكام الدستورية في بلدان البحث بشأن تقرير حق المبادرة البرلمانية للنواب حيث قررت مجموعة من الدساتير حق مجموعة معينة من النواب المبادرة البرلمانية . بينما قررت مجموعة أخرى من الدساتير حق عضو تشريعي منفرداً بالمبادرة البرلمانية. وصممت مجموعة ثالثة من الدساتير عن النص على المبادرة البرلمانية. واكتفت وثائق دستورية بإقرار القوانين فقط (بعضها بصورة مشروطة)^(١).

لم يتمتع النائب بمفرده بحق اقتراح القوانين في السلطة التشريعية في أحكام طائفة من دساتير الدول العربية. إذ تمتع بهذا الحق عشرون نقباً في الدستور بين الجزائري لعامي ١٩٨٩ (م. ١١٤) و ١٩٩٦ (م. ١١٩) وثلاثون عضواً وفي مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. (م. ١ من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ١٩/٤/١٩٧٩ في ج.ع.ي. ٠) وربع عدد أعضاء المجلس الوطني العراقي (البالغ عددهم ٢٥٠ عضواً) بموجب دستور ١٩٧٠ (م. ٥٣) والدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ (م. ١٤٨) الذي يتزايد عدد أعضائه

(١) يدور الحديث هنا عن مبادرة النائب البرلمانية. طبعاً إلى جانب السلطة التنفيذية التي تتمتع بامتيازات أعضاء السلطة التشريعية في المبادرة البرلمانية مزيد من الاطلاع حول هذا الموضوع راجع الجزء التاسع من البحث صلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع , وكذلك صلاحيات الحكومة في الجزء العاشر في هذا البحث.

باطراد (راجع تحديد عدد أعضاء السلطة التشريعية في الجزء الخامس)
 وثلاث أعضاء المجلس الوطني في ج.ع.ي. (البالغ عدده ٤٥ عضواً) بموجب
 القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ (م.٢٣) والنواب دون تحديد في دستور
 الجزائر لعام ١٩٦٣ (م.٣٦). وسوريا لعام ١٩٢٠ (م.٦٠) والعراق لعام
 ١٩٢٥ (م. ٦٨ ف.٢) والمغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف. ٥٥) و ١٩٧٠ (ف. ٥١)
 و ١٩٧٢ (ف. ٥١) و ١٩٩٢ (ف. ٥١) و ١٩٩٦ (ف. ٥١) ومصر لعلمي
 ١٩٢٣ (م. ٢٨) و ١٩٣٠ (م. ٢٨) وليبيا لعلمي ١٩٥١ (م. ١٣٨) و ١٩٦٣
 (م. ١٣٨).

واتفقت الطائفة الثانية من الأحكام الدستورية في بلدان البحث على حق
 عضو هذه السلطة بمفرده في اقتراح القوانين من حيث المبدأ. كما هي الحال
 في دستور سوريا لأعوام ١٩٣٠ (م. ٥٩) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٥٨)
 و ١٩٥٣ (ف. أ من م. ٦٦) و ١٩٧٣ (م. ٧٠) والدستور اللبناني. و ١٩٥٦
 (م. ٨٤) و ج.ع.م. لعام ١٩٨٥ (م. ٢٢) و ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٤)
 و ج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١١١). و ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٣) و ج.ع.ي.
 لعام ١٩٧٠ (م. ٦٨) والسودان لعام ١٩٧٣ (م. ١٥٦) و ج.ي. لعام ١٩٩٠
 (م. ٦٧). على أن دستور ج.ي. قبل التعديل عام ١٩٩٤ قد خول إلى جانب
 عضو السلطة التشريعية بمفرده في اقتراح القوانين كل من النقابات
 والمؤسسات الجماهيرية وهو ما لم يرد في أي من الأحكام الدستورية في هذه
 البلدان، وتنتمي أحكام دستوري الكويت والبحرين إلى الأحكام الدستورية التي
 قررت لعضو السلطة التشريعية بمفرده حق اقتراح القوانين (م. ١٠٩ من
 دستور الكويت ودستوري البحرين) لعلمي ١٩٧٣ (م. ٧١) و ٢٠٠٢ (م. ٩٢ ف أ)
 ودستور قطر لعام ٢٠٠٣ (م. ١٠٥ ف أ)، ودستور السودان لعام ١٩٩٨ (م. ٨٧
 ف أ) والدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ (م. ١٠٦ ف أ). وكذلك في

دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ إذ يجوز لأي عضو في مجلس الاتحاد أن يقدم للمناقشة في المجلس أية قضية متعلقة بسلطة حكومة الاتحاد ويجوز لمجلس الاتحاد إحالة مثل هذه القضية إلى المجلس الأعلى للنظر فيها ولتتخذ بشأنها أية خطوة يعتبرها المجلس الأعلى مناسبة (الفصل ١٧) وهو ما يفهم من هذا النص حق اقتراح القوانين فقط دون حق البت الذي هو من حق المجلس الأعلى.

وقرر دستور مستعرة عن لعام ١٩٩٢ حق عضو المجلس التشريعي اقتراح القوانين ما عدا القضايا التي هي من اختصاص المندوب السلمي أو تعديل الضرائب والمرتبات وشؤون الدفاع والخارجية والأمن الداخلي (راجع المادة ٥٢).

وبخلاف الأحكام الدستورية السابقة انحصرت أحكام دستوري دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لنفس العام على حق مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة إذ تعرض مشروعات القوانين الاتحادية بما في ذلك مشروعات القوانين المالية على المجلس الأعلى للتصديق عليها ويناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات وله أن يوافق عليها أو يعطلها أو يرفضها في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (م. ٨٩). ويناقش مجلس الشورى القطري مشروعات القوانين التي اقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها في دستور قطر (ف. ٣ م. ٥١).

وصممت عن النص على حق عضوه السلطة اقتراح القوانين أحكام كل من عهد الأمان التونسي لعام ١٨٦١ ولوائح مجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦ ونظامات جبل لبنان لعام ١٨٦١ ولائحة مجلس النواب المصري لعام ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٨٨٢ و١٩١٣ ودستور

فلسطين لعام ١٩٢٢ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ ودساتير الأردن
لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧ ودساتير سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ وولاية دثينة لعام
١٩٦٢. وسوريا لعام ١٩٣٠ وتونس لعام ١٩٥٩ والسودان لأعوام ١٩٥٣
و١٩٦٤ و١٩٨٥.

وهناك وثائق دستورية قد خولت للمجلس حق سن القوانين دون أن
تشير إلى اقتراحات أعضائها بالقوانين مثلما ورد في الميثاق المقدس في
اليمن عام ١٩٤٨ بأنه يحق لمجلس الشورى (القيام بوضع القوانين المؤقتة
وضعا لا يخالف النظم الشرعية ، على أن يعمل بها متى يصدق على الدستور
وحينئذ تقرر أو تلغى) (ف.ب. من م.٩). وقضت وثيقة أمالنا وأمانينا ومجلس
الشورى بـ (سن القوانين للدولة اليمنية فله اقتراحها ومناقشتها وتصويت
عليها وقراراته بالأغلبية المطلقة) (رقم ١ من البند ٨ من الباب الثالث) وإصدار
القرارات والتشريعات والقوانين لتنظيم الدولة في دستوري ج.ع.ي. لعامي
١٩٦٥ و١٩٦٧.

في حين انحصر حق عضو مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. على
إبداء الملاحظات على مشروعات القوانين في الإعلان الدستوري الصادر في
١٩٧٨/٢/٦ (بند ١ من الفقرة من الإعلان).

وبما أن القاعدة الفقهية تقول بأن من يملك الأكثر يملك الأقل فإن أعضاء
مجلس الشورى في الميثاق المقدس وأمالنا وأمانينا يملكون حق المبادرة
بإقتراح القوانين من حيث المبدأ وإذا كان حكم الإعلان الدستوري الصادر في
١٩٧٨/٢/٦ بحق عضو المجلس تقتصر على الملاحظة فإن الإعلان
الدستوري الصادر في عام ١٩٧٩ قد خولت لـ ٣٠ عضو حق اقتراح
القوانين.

وإذا كانت الاستشهادات التي أوردها أعلاه قد انتصرت على نص الأحكام الدستورية على تقرير حق المبادرة من عدمها. فإن الأحكام الدستورية التي قررت المبادرة البرلمانية للنائب بمفرده أو مجموعة من الأعضاء قد تباينت في تفاصيل هذه الأحكام.

مثل ذلك قررت أحكام مجموعة من هذه الدساتير عدم جواز تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ رأي فيه مائة وكذلك إحالة مشاريع القوانين المقامة للمجلس إلى أحد لجان السلطة التشريعية الفحص وتقديم تقرير عنه للمجلس كما هي الحال في دستور مصر لأعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٦ (٨٢.م) و ١٩٥٨ (٢٢.م) و ١٩٦٤ (٦٦ ، ٦٨) و ١٩٧١ (١١١.م) و ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (٦٣ ، ٦٤) والسودان لعام ١٩٧٣ (١٥٦.م).

بيد أنه إذا كانت قد اختلفت أحكام هذه الدساتير في الصياغة العامة لأحكامها في إحالة كل مشروع قانون يقترحه عضو أو أكثر إلى لجنة الفحص وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه الخ. فإن أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ لم تقرر أن يقترح أكثر من عضو من أعضاء السلطة التشريعية ذلك حيث اختلف بالنص على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه (المجلس) لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته. في حين اختلفت أحكام المادة ٦٨ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بالنص على ذلك كما يلي :

لعضو مجلس الشورى والحكومة حق اقتراح مشروعات القوانين واقتراح تعديلها وكل مشروع قانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دورة الانعقاد ذاتها وهو نفس الحكم الذي أخذه دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ (٦٧.م). وحق عضو السلطة التشريعية في اقتراح القوانين يعطيه الحق في اقتراح تعديلها. وبالمقابل اشترطت أحكام الدستور المصري لعام ١٩٧١

شرطاً إضافياً وهو أم مقترحات القوانين التي يقدمها عضو المجلس تقديم إلى لجنة خاصة لفحصها أولاً ثم إلى أحد لجان المجلس طبقاً للمادة ١١٠ منه التي نصت على أن : يحال كل مشروع قانون إلى أحد لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه ، على أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها وبعد أن يقرر المجلس ذلك . زد على ذلك أقر مجلس الشعب المصري عام ١٩٨٩ - ٨٣ ، ٦٧% في إجمالي عدد المشروعات المقدمة من الحكومة البالغ قدرها ٣٤٥ مشروعاً ونظر في أكثر من ٣٥٠ اتفاقية . وبالمقابل نظراً لمجلس الشعب في ١٠ اقتراحات مقدمة من النواب مقابل ٤٥١ مشروعاً مقدماً من الحكومة في الدور الثاني للمجلس^١ ..

واشترطت أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ مدة معينة للنظر الأولى في مقترحات القوانين المقدمة من عضو المجلس ومتوافقتها للمصلحة العامة حيث (لا يعرض مشروع قانون للنظر أمام مجلس الشعب إلا بعد أن تنظره لجنة متخصصة من لجانه وتقدمه للمجلس بتقرير يتضمن ملاحظاتها في ظرف أسبوع من تقديمه لها إذا كان المشروع مقدماً من أحد الأعضاء ولا يجوز عرضه إلا إذا قررت اللجنة صلاحية وملاءمة للمصلحة العامة) (م . ١٥٦) .

وبالمقابل إكتفى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بالنص على أنه :

^١ - انظر انتخابات مجلس الشعب ١٩٩٠ دراسة تحليل بإشراف علي الدين هلال . مرجع سابق ص ٧ .

١- لرئيس الجمهورية او لمجلس الوزراء او لاي وزير إتحادي، كما لأية لجنة للمجلس الوطني أو لأي عضو بمبادرة خاصة التقدم للمجلس بمشروع قانون(ف١).

٢- إذا كان مشروع القانون بمبادرة خاصة ، فلا يجوز عرضه على المجلس ، إلا بعد إحالته الى اللجنة المختصة، لتقرر ان ينطوي على مصلحة عامة هامة(م٧٨).

وبالمقابل أضاف الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ هذا الحق للنائب الأول لرئيس الجمهورية وغيره طبقاً للمادة ١٠١ و١٠٢ . بأنه يجوز لرئيس الجمهورية ان يخاطب الهيئة التشريعية والقومية بشخصه أو عن طريق رسالة، وعلى الهيئة التشريعية القومية إيلاء الإستجابة لذلك، كطلب الاولوية على اعمالها لرئيس الجمهورية ان يطلب رأي الهيئة التشريعية القومية في أي موضوع.

وخولت المادة ١٠٢ :

١- هذا الحق للنائب الاول للرئيس ونائب الرئيس ورئيس حكومة جنوب السودان ان يطلب مخاطبة أي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية وعلى المجلس المعني أن يتيح الفرصة لذلك المخاطب(ف١).

٢- يجوز للوزير القومي المطالبة بالإدلاء ببيان أمام أي من المجلسين ويجوز للوالي أن يطلب الإدلاء ببيان أمام مجلس الولايات.

أما أحكام الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فقد منع النسبة المقررة من أعضاء المجلس الوطني من اقتراح القوانين في الأمور العسكرية والمالية وشؤون الأمن إذ نصت المادة ٥٣ منه على أن (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضائه وذلك في غير الأمور العسكرية والمالية وشؤون الأمن العام). وانحصر حق تقديم اقتراحات

القوانين المالية على ربع أعضاء مجلس النواب السوري في أحكام دستور ١٩٥٣. إذ أن ١- اقتراح القوانين حق لرئيس الجمهورية ولكل نائب على السواء - أما للقوانين المالية التي تهدف إلى إلغاء ضريبة أو تخفيضها أو الإعفاء من بعضها أو التي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما أو الاقتراض أو كفالتة أو صرفه فلا يجوز اقتراحها إلا من قبل رئيس الجمهورية أو ربع النواب على الأقل (ف.١ - ٢ من م.٦٦).

وعلى العكس من الأحكام الدستورية المذكورة أعلاه اكتفت أحكام دستورية أخرى بحق النائب باقتراح القوانين دون الإشارة إلى الإجراءات المتبعة في الأحكام السابقة كما هي الحال في دستور سوريا لأعوام ١٩٥٠ ، ١٩٦٢ (م.٥٨) ، ١٩٧٣ (م.٧٠) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وتونس (فصل ٢٨) والدستور اللبناني (م.٤٨). إذ تركت الإجراءات المتبعة إلى اللوائح الداخلية لهذه السلطة . أما أحكام الدستورين المؤقتين لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ و قانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٦٤ (م.٣) فقد انحصرت على إصدار القوانين فقط.

ولما كانت الأحكام الدستورية في بلدان البحث من التباين بالشكل الموضح أعلاه بهذا الصدد فما هي أحكام لوائح وأنظمة هذه السلطات المؤقتة والتشريعية . لقد حدد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر عام ١٩٣٥ عدد النواب الذين يحق لهم تقديم اقتراحات القوانين بالشكل التالي : لا يحق أن يقدم اقتراحاً بقانون من أعضاء مجلس النواب إذا كان يزيد عدد النواب عن ستة أعضاء (راجع م. ٤١ من النظام الداخلي) في حين رفع هذا المنع إلى عشرة أعضاء في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م.٥٦) وللوائح الداخلية لمجلس الشعب المصري التي نصت على أنه لا يجوز أن يقدم الاقتراح بمشروع قانون أكثر من عشرة أعضاء (م. ١٦١

من اللائحة). بينما انحصر المنع على أكثر من خمسة أعضاء في لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. : إذ لا يجوز أن يوقع على الاقتراح بمشروع قانون مقدم من أعضاء المجلس أكثر من خمسة أعضاء (م. ٧٧).

وكما سبق القول أن الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ قد قرر لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة اقتراح القوانين فإن المادة ٩٧ من لائحة مجلس الأمة الكويتي قد نصت على أنه لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين ويجب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحدداً قدر المستطاع وموفقاً ومصحوباً لبيان أسبابه ولا يجوز أن يوقع الاقتراح بقتون أكثر من خمسة أعضاء . وقد اتفقت مع أحكام لائحة مجلس الشورى بهذا الصدد . وإلى جانب ما تقدم قررت هذه المادة في لائحة مجلس الأمة الكويتي أن يحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية لا بداء الرأي في فكرته ولوصفه في الصيغة القانونية في حالة الموافقة. ولجنة أن تلخذ رأي مقدم الاقتراح قبل وضع تقريرها بشأنه. وكل مشروع قانون اقتراحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الأمة. لا يجوز لأحد من الأعضاء تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته.

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل وقضى النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني بحق عشرة من أعضاء المجلس أو أكثر وضع قانون جديد أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغاءه عليهم أن يقدموا هذا الاقتراح بواسطة رئيس المجلس مبيناً فيه الأسباب الموجبة لذلك وبعد قراءة الاقتراح في المجلس بصفته الرئيس في الرأي فإذا تقرر قبول الاقتراح يحال إلى اللجنة المختصة لبحثه (م. ٢٩).

وقبل الدخول في تفاصيل أحكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في الدول العربية. فانه لا بد من الإشارة إلى أن المبادئ العامة في

كثير من أحكام دستور العالم قد قررت أن كل اقتراح من أعضاء السلطة التشريعية من شأنه أن يضع أعباء مالية على عاتق الخزينة لا تجوز مناقشته إلا إذا وافقت على ذلك الحكومة.

وإذا كنا قد تناولنا شروط تقديم اقتراحات النواب للقوانين بالشكلين الجماعي والفردى في الصفحات الماضية فما هي الإجراءات اللازمة لهذه الاقتراحات وكيف يتم إقرارها في السلطة التشريعية وما هي المدة المطلوبة لمناقشتها قبل هذا الإقرار.

هناك صيغة عامة ابتدأت بها أحكام لاحتى مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ والمجلس الوطنى في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ تمثلت بالنص على أن: كل اقتراح بقانون يتقدم به أحد الأعضاء يجب أن يكون مصوغاً في مواد موقعاً منه ومصحوباً بملذكرة إيضاحية ويقدم للرئيس لعرضه على المجلس فى اقرب جلسة. وبالمقابل صممت أحكام لاحتى مجلسى الشورى فى ج.ع.ي. والنواب فى ج.ي. عن النص على أن يكون الاقتراح بقانون المقدم من عضو المجلس مصوغاً فى مواد ومصحوباً بملذكرة إيضاحية حيث اقتصرت أحكام المادة ٧٧ من لائحة مجلس الشورى على انه (لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى حق اقتراح القوانين ويجب أن يكون الاقتراح مصوغاً ومحددأ قدر المستطاع وموقعاً ومصحوباً ببيان أسبابه الخ ... (وبحيل الرئيس الاقتراح إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لإبداء الرأى مقدم الاقتراح قبل وضع تقرير بشأنه. وكل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه مجلس الشورى لا يجوز لأحد من الأعضاء تقديمه ثانية فى دور الانعقاد ذاته) واقتربت من هذا الحكم المادة ٩٧ من لائحة مجلس الأمة الكويتى . وان كانت تسمية هذه اللجنة لجنة الشؤون التشريعية والقانونية فى لائحة مجلس الأمة الكويتى (م.٩٧).

لقد اتفقت أحكام لائحة مجلس النواب اليمني بهذا الشأن مع أحكام لائحة مجلس الشورى في إرسال الاقتراح المقدم من احد أعضاء المجلس إلى اللجنة الدستورية والقانونية (كانت اسمها اللجنة الدستورية والتشريعية في لائحة مجلس الشورى) (انظر م. ٩٣ من لائحة مجلس النواب). غير انه إذا كانت لائحة مجلس الشورى قد خولت لرئيس المجلس إحالة الاقتراح إلى اللجنة الدستورية الخ فإن لائحة مجلس النواب قد جعلت هذا الحق من اختصاص هيئة رئاسة المجلس بصورة جماعية من جهة . كما أن إحالة الاقتراح إلى اللجنة الدستورية الخ.. كمقدمة لإرسال إلى اللجنة المختصة إذا وافقت عليه اللجنة الدستورية من جهة أخرى (راجع م. ٩٣ من لائحة مجلس النواب). وفوق هذا وذاك لم تشر لائحة مجلس النواب إلى أن يكون الاقتراح المقدم من احد الأعضاء مصحوباً ببيان أسابه التي ورت في لائحة مجلس الشورى.

وعلى العكس من أحكام لائحتي مجلسي الشورى والنواب قضت أحكام لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. والمجلس الوطني في ج.ع.ي. بإحالة الاقتراح المقدم من احد أعضاء المجلس إلى لجنة الاقتراحات والعرائض لفحصه وإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه أو رفضه أو أرجائه.

بيد أن لائحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. والمجلس الوطني في ج.ع.ي. قد تباينت في أحكام نهاية هاتين المادتين حيث إذا كانت نهاية المادة ٨٥ من لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. قد قضت بأنه (إذا قرر المجلس نظري الاقتراح إحالة إلى اللجنة المختصة وعليها بعد بحثه إحالته. آلة المكتب القانوني لمراجعة وإفراغه في الصيغة القانونية وتنسيق مواد أحكامه) فإن لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد قضت بحق لجنة الاقتراحات والعرائض أن تشير على المجلس برفض الاقتراح بصفة عامة لأسباب تتعلق بالموضوع . فإذا قرر المجلس نظر الاقتراح إحالة على اللجنة المختصة. ولهذه اللجنة قبل

رفع تقريرها إلى المجلس أن تحيله على لجنة الشؤون القانونية والعدل لتبدي رأيها في صياغة وتنسيق مواده وأحكامه وتشير اللجنة في تقريرها إلى رأي تلك اللجنة فيه). وهذا التباين في أحكام نهايتي المادتين في مجلس الأمة والوطني ينبع من تباين طبيعة المجلسين سلطة تشريعية (مجلس الأمة) وسلطة مؤقتة (المجلس الوطني).

ومع أن أحكام لائحتي مجلس الشورى والنواب قد اتفقتا على أن المشاريع المقدمة من الحكومة إلى المجلس تحال إلى اللجان المختصة مباشرة (م. ٧٨ من لائحة مجلس الشورى و م. ٩٢ من لائحة مجلس النواب) غير أن لائحة مجلس الشورى قد قررت هذه الحالة (ما لم تطلب الحكومة نظر المشروع على وجه الاستعجال أو يرى رئيس اللجنة المذكورة أن للمشروع صفة الاستعجال مع بيان أسبابه). في حين لم تشر لائحة مجلس النواب إلى وجه الاستعجال للنظر في المشروع في هذه المادة من جهة. ونصت على أن (يحال مشروع الحكومة مع مذكرته الإيضاحية) (نفس المادة من جهة أخرى).

وانحصرت أحكام لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. على حق أعضاء المجلس (٣٠ عضواً) في اقتراح القوانين غير أنها لم تقدم شروط كالتى وردت في اللوائح السابقة الذكر (راجع المادتين ٤٣-٤٤) حيث نصت فقرة ب من المادة ٤٣ على أن يعرض رئيس المجلس (ما تقدمه الحكومة من مشروعات قوانين) الخ ... وخولت رئيس المجلس أن يبدي فيها الملاحظات قبل عرضها على المجلس ، أو يحيلها إلى اللجنة المختصة أو لجنة خاصة لتقديم تقرير عنها ويكون المهم منها صفة الاستعجال. على أن صفة الاستعجال قد أتت هنا بشكل غامض (سنتناول صفة الاستعجال فيما بعد في الباب ٥ من هذا الجزء).

وبالمقابل أوجز النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ في موضوع اقتراح النواب للقوانين. غير أنه قد قسمها إلى اقتراحات بالقوانين المالية وأخرى متعلقة بحصانة القضاء. حيث اشترط أن يكون القانون المالي مقدم من عشرين نقياً. وأن يكون اقتراح القوانين المتعلقة بحصانة القضاء مقدم من رئيس مجلس القضاء الأعلى أو مقدم من نائب أو أكثر. وسأوى بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وأعضاء السلطة التشريعية في توزيعها على الأخيرة إذ توزع مشروعات القوانين التي ترد من الحكومة واقتراحات القوانين التي ترد من النواب من لائحة أساليبها الموجبة على النواب وتتلخ خلاصتها في أول جلسة ثم تحال على اللجنة أو اللجان صاحبة الاختصاص (ف. أ من م. ٥٧). ويجب أن تكون الاقتراحات بقوانين موضوعة في مواد قانونية وترسل نسخة منها إلى الحكومة وعلى الحكومة أن تبدي رأيها اقتراحات خطية خلال مدة شهر وبانتهائها يكون للجنة حق البت في الاقتراحات وإن لم يرد جواب الحكومة (ف. ي. م. م. ٥٧). وبذلك حددت المدة التي تبدي الحكومة رأيها في مقترحات أعضاء السلطة التشريعية أو أن تقوم اللجنة بعد انقضاء تلك الفترة دون التسلسل الذي ورد في اللوائح المنكورة أعلاه بشأن اقتراحات النواب بالقوانين في السلطة التشريعية.

أما أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بهذا الصدد فإنها قد نصت على أن مشاريع القوانين التي يقدمها أعضاء مجلس الشعب فإنها تقدم لرئيس المجلس الذي يقوم بإحالتها للجنة المختصة لدراستها. ولا يعرض المشروع على المجلس للقراءة الأولى إلا إذا قررت اللجنة صلاحيته وملائمته للمصلحة العامة (م. ٥٢). وبذلك تقوت المبادرة البرلمانية من قبل السلطة التنفيذية عن مبادرة النائب في اقتراحات مشروعات القوانين باعتبار المشروع المقدم من السلطة التنفيذية كما لو أنه قرئ للمرة الأولى في حين لا يعرض الاقتراح

المقدم من عضو المجلس على القراءة الأولى إلا إذا قررت اللجنة الخاصة صلاحيته وملائمته للمصلحة العامة. زد على ذلك أن لائحة مجلس الشعب السوداني لم تقرر نصاً الكيفية التي تتم فيها من حيث صياغة المشروع المقدم وترتيبه والمذكرات الإيضاحية بشأن المشروع المقترح. وأقترب من هذا النص لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ بهذا الشأن (راجع فقرات م ٥١ منه).

لقد تشابهت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي مع أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني في عدم تقديم المشروع المقدم من رئاسة الدولة أو من عضو السلطة التشريعية في كل من عدم صياغته وكذلك عدم الإشارة إلى تباين مسيقاته ومذكراته التوضيحية غير أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لم تفرق بين المشاريع المقدمة من رئاسة الدولة أو من عضو السلطة التشريعية ، كما لم يشر هذا النظام الداخلي إلى أن يعرض المشروع المقدم على اللجان أولاً لتقرير صلاحيته وملائمته للمصلحة العامة إذا كان ذلك المشروع مقدماً من النائب. وإنما اكتفى بالنص على صيغة موجزة تمكن في أن : يتلقى رئيس المجلس مشاريع القوانين والمراسيم الواردة من رئيس الجمهورية ومشاريع القوانين المقترحة من النواب ، ويسهر على تسجيلها بدفتر الضبط ويحيلها على اللجان ذات النظر (فصل ٢٧ وفصل ٩). ورئيس المجلس هو الذي : يوجه إلى كافة النواب نصوص المشاريع مع الوثائق الملحقة بها (فصل ١٠) وقرر في نفس الوقت أن يوجه النواب كتابة تعديلاتهم على المشاريع إلى رئيس المجلس الذي يحيلها على اللجان ذات النظر لدراستها (فصل ١١). في حين صممت لائحة مجلس الشعب السوداني عن النص على ذلك.

وتكاد تكون أحكام لائحة مجلس الشعب المصري أكثر اللوائح تفصيلاً لهذا الموضوع. لأنها أفردت الفرع الأول من الفصل الثالث الاقتراحات بمشروعات القوانين لهذه المسألة. ومع أن صياغة هذه الأحكام قد اتفقت من حيث المبدأ مع أحكام لوائح المجلس الوطني ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ولائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. بيد أن هذه اللائحة قد أتت بأحكام أكثر تفصيل ودقة من تلك اللوائح مثل أن : تقدم الاقتراحات بمشروعات قوانين من أعضاء المجلس إلى رئيسه مصوغة في مواد ومرفقة بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة بالاقتراح والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها (الجزء الأول من م. ١٦١).

والى جانب ما تقدم انفردت هذه اللائحة بالنص على حق رئيس المجلس في أخطار النائب مقدم الاقتراح كتابة بمخالفته للدستور ، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب ، أو وجود الأحكام التي تتضمنها مواده في القوانين النافذة. وإن يطلب منه تصحيحه أو سحبه ، فإذا أصر النائب على رأيه وجب عليه تقديم مذكرة مكتوبة لرئيس الأمر على مكتب المجلس ويخطر الرئيس العضو كتابة بما يقرره المكتب في هذا الشأن . فإذا أصر العضو خلال أسبوع على وجهة نظره عرض الرئيس الأمر على المجلس (م. ١٦٢). وبناء على ما تقدم فإذا كان الاقتراح المقدم من أعضاء المجلس مستوفياً للشروط المنصوص عليها في المادة السابقة . فإن لرئيس المجلس بعد ذلك أن يحيل : الاقتراحات بمشروعات قوانين إلى لجنة الاقتراحات والشكاوي لفحصها وأعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو إرجائه ، ولها أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة ، فإذا وافق المجلس على نظر الاقتراح إحالة إلى اللجنة المختصة. ويجب على اللجنة المختصة عرض الاقتراح على مكتب لجنة الشؤون

الدستورية والتشريعية لإبداء رأيها في صياغة وتنسيق مواده ، وذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية للمجلس (م. ١٦٣) في حين كانت أحكام لائحة مجلس الأمة بهذا الشأن قد قضت بأن يكون تقرير اللجنة المختصة بعد إحالته من لجنة الاقتراحات والعرائض وحق إحالة المشروع المقدم إلى المجلس على لجنة الشؤون القانونية والعدل لتبدي رأيها في صياغة وتنسيق موادها الخ... فقط دون أن تنص على أن يكون ذلك قبل تقديم تقرير اللجنة الأصلية التي نصت عليها المادة ١٦٣ من لائحة مجلس الشعب المصري.

وعلى عكس اللوائح الداخلية المذكورة أعلاه لم ينص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على الأصول الواجب إتباعها في وضع هذه الاقتراحات وفي تقديمها واستردادها مكتفياً بالنص الذي ورد في الدستور اللبناني القاضي بحق الحكومة والنواب باقتراح القوانين. وعليه فإن ما يتم في ممارسة مجلس النواب اللبناني بهذا الصدد قد أكمل الاجتهاد المستوحى من ((النصوص الفرنسية)) والنظام الداخلي لهذا المجلس.

وبالمقابل قرر النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ - ان تودع لدى مجلس النواب مشاريع القوانين المحالة من مجلس المستشارين ومقترحات القوانين المقدمة من طرف النواب. ويعطى دائماً في أول جلسة عمومية عن إستلام مشاريع القوانين ومقترحات القوانين (م ١٧٨) ثم يعرض مكتب المجلس كل نص مقدم إليه ويوزع ثم يقدم للجنة المختصة لدراسته وفي حالة عدم وجود لجنة مختصة. يعهد بدراسته الى لجنة تشكل خصيصاً لهذا الغرض وتطبق نفس المقتضيات خلال الفترة الفاصلة بين الدورات (م ١٧٩).

على انه لم ينحصر الأمر في تبليغ أحكام السلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث على تقديم اقتراحات القوانين فقط ، بل وتعداه إلى موضوع تعدد مشروعات ومقترحات القوانين.

تعدد مقترحات القوانين

يقتصر تعدد مقترحات القوانين على أعضاء السلطة التشريعية فقط ، أما مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية فبها لا تقدم على أساس التعدد. ويفترض في تعدد مشروعات والاقتراحات القوانين أن تكون في موضوع واحد يصبح احد هذه المشاريع أو الاقتراحات أساساً في حين تعتبر الاقتراحات الأخرى كالاقتراحات بالتعديل.

وتكاد تكون أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب في ج.م.ع. قد اتفردتا بالنص على تعدد مشروعات ومقترحات القوانين. مثال ذلك نصت لائحة مجلس الأمة الكويتي على أنه إذا تعدت مشروعات القوانين في الموضوع الواحد اعتبر اسبقها هو الأصل واعتبر ما عداه تعديلاً له (م. ١٠٠) ، و نصت المادة ٨٠ من لائحة مجلس الشورى على أنه ((إذا تعدت مشروعات أو اقتراحات القوانين في الموضوع الواحد اعتبر مشروع القانون أساساً ، أو الاقتراح المقدم أولاً ، واعتبرت الاقتراحات الأخرى كالاقتراحات بالتعديل وتقديم اللجنة المحال إليها تقريراً واحداً عنها)) : ومن هذا النص يتضح أن هذا الحكم قد قدم مشروع القانون الذي تقدم به الحكومة على الاقتراحات المقدمة من قبل النواب. كما قررت هذه المادة أن تكون الاقتراحات فقط (وليس المشاريع) اقتراحات بالتعديل. وعلاوة على هذا أو ذلك قضت هذه المادة بأن تقدم هذه المشاريع والاقتراحات إلى اللجنة المحال إليها والتي تقدم بدورها ، تقريراً واحداً عن المشاريع والاقتراحات المقدمة إليها. وفي حالة ما إذا قدم اقتراح أو مشروع بقانون مرتبط بالاقتراح مشروع آخر معروض على احد اللجان إحاله الرئيس إلى هذه اللجنة واخطر المجلس بذلك في أول جلسة تالية (م. ٧٠). وعلى هذا النحو فرقت هذه المادة

من اللائحة بين التعدد في مشروعات واقتراحات القوانين وبين الاقتراح أو المشروع المرتبط باقتراح مشروع آخر. بيد أن هذه اللائحة خولت للجان أن تبحث مشروعات واقتراحات القوانين المتعلقة بموضوع واحد معاً فإذا وجدت في المبادئ الأساسية عرضت رأيها على المجلس فإذا وافق على أحدها من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروعات الأخرى المتعارضة معه واستأنفت اللجنة في بحث مواد المشروع (م. ٨١). أن هذا النص يقضي بعدم تعارض مشروعات واقتراحات القوانين المقدمة في الموضوع الواحد وإن يكون مشروع اقتراح القانون المقدم أولاً أساسياً وما عدا ذلك فإن المجلس إذا وافق على أحد هذه المشاريع أو الاقتراحات فإن هذه الموافقة تعد رفضاً للمشروعات والاقتراحات الأخرى المتعارضة. أن هذا النص يكاد يكون واحداً في جوهره في كل أحكام اللوائح الداخلية لهذه السلطات التشريعية - التي نصت على تعدد مشروعات ومقترحات القوانين أو التي لم تنص .

ولم تختلف أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الشعب المصري عن أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. في هذا المضمحل . وذلك لان لائحة مجلس الشعب قد قضت بأن : يعتبر مشروع القانون أساساً لدراسة اللجنة إذا تعددت المشروعات بقوانين والاقتراحات بمشروعات قوانين المحالة إليها إذا كانت متفقة من حيث المبدأ , وإلا اعتبر أساساً لدراسة اللجنة إذا تعددت المشروعات بقوانين والاقتراحات بمشروعات قوانين المحالة إليها إذا كانت متفقة من حيث المبدأ , وإلا اعتبر أساساً لدراسة اللجنة الاقتراح بمشروع قانون المقدم أولاً . وتعتبر الاقتراحات الأخرى كالاقتراحات بالتعديل وتقديم اللجنة تقريراً واحداً عنها , وتبحث اللجان مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين المتعلقة بموضوع واحداً معاً , وتعد تقريراً واحداً عنها , فإذا وجدت بينها تعارضاً في المبادئ الأساسية عرضت اللجنة رأيها في هذا

الشأن بتقرير خاص على المجلس ، فإذا وافق على احد هذه المشروعات أو الاقتراحات من حيث المبدأ عد ذلك رفضا للمشروعات والاقتراحات الأخرى المتعارضة معه ، واستأنفت اللجنة بحيث مواد المشروع أو الاقتراح الذي وافق عليه المجلس من حيث المبدأ (م. ١٦٥ و م. ١٦٦).

وبالمقابل اختلفت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ عن أحكام اللاحقين السابقتين في تفاصيل هذه الأحكام حيث قرر النظام الداخلي أن : توزع مشروعات القوانين الواردة من الحكومة واقتراحات القوانين التي ترد من النواب مع لائحة أسبابها الموجبة على النواب وتلقى خلاصتها في أول جلسة ثم تحال على اللجنة أو اللجان صاحبة الاختصاص (ف. أ من م. ٥٧).

على أن أحكام هذا النظام الداخلي قد اشترطت أن تكون الاقتراحات بقوانين المقدمة من النواب مصاغة في مواد قانونية وترسل نسخة منها إلى الحكومة . وعلى الحكومة أن تبدي رأيها في الاقتراحات خطياً خلال مدة شهر وبانتهاؤها يكون للجنة حق البت في الاقتراحات وإن لم يرد جواب الحكومة (ف.ب. من المادة). وعلى أساس ما تقدم انفرد النظام الداخلي لمجلس النواب السوري بتحديد المدة التي تقدم فيها الحكومة وجهة نظرها في اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء السلطة التشريعية . ثم حق إبداء اللجنة رأيها إذ لم تقوم الحكومة بذلك الخ ... وتقديم تقرير للمجلس من قبل هذه اللجنة.

الباب الثالث

الإقتراحات المقدمة من النواب في القضايا المالية

تعتبر المبادرة البرلمانية في القضايا المالية (والقروض على وجه الخصوص) من أخطر القضايا ومنها التي تتعلق بإحداث نفقات وطلب اعتمادات مالية. لقد كان الدستور الفرنسي السابق لدستور عام ١٨٧٥ يمنع على النواب حق اقتراح القوانين المالية. على أن السلطة التشريعية الفرنسية قد صوتت على اقتراحات عديدة من أعضاء البرلمان التي ترمي إلى أحداث نفقات مالية ابتداء من عام ١٨٧٧ حين تقدم أحد النواب باقتراح قانون معجل يرمي إلى أحداث نفقة. وعندما اعتبر وزير المالية الفرنسي أن طلب النفقات يجب أن يحفظ بقدر الإمكان لمبادرة الحكومة رد عليه رئيس المجلس بأنه لم يعد ممنوعاً على النواب حق اقتراح القوانين المالية وأحداث نفقات.

وإذا كان تاريخ حق اقتراح النواب في القضايا المالية يعود إلى عام ١٨٧٧ في التشريع الفرنسي فإن التقاليد الدستورية في إنجلترا لا تعطي عضو السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين لفتح الاعتمادات المالية. وتعطيل ذلك أن النواب سيجدون أنفسهم تحت ضغط ناخبينهم ، مضطرين أن يطالبوا في كل حين بمساهمة الدولة في نفقات لا صلة لها بالمصلحة العامة. ولذلك فكل اقتراح في مجلس العموم البريطاني مباح للنواب ما عدا اقتراح القوانين المالية. إذ أنه للوزراء وحدهم حق طلب المال للبلاد باسم التاج فقط. فالتاج يطلب المال : ومجلس العموم يعطيه. ومجلس اللوردات يوافق على العطاء . ولا يجوز لمجلس العموم أن يقرر اعتماداً لم يطلبه التاج. وليس له أن يفرض أو يزيد ضريبة فيما خلا الضرائب التي لا غنى عنها ، لسد النفقات المقررة أو المطلوب تقريرها لسد العجز في الواردات .

أن هذا المبدأ الذي يخص بالحكومة حق طلب المال , وحق اعتماده هو مبدأ صحيح ينطبق على الواقع . لأنه لا يوجد شك بأن يتأثر النواب بناخبهم , وبمصالحهم الانتخابية , ويمكنهم تحت هذا التأثير أن يهدموا التوازن في مالية الدولة وأن يقضوا على المال الاحتياطي الذي تحتزنه الدولة عادة للمهمات^(١).

وبالعودة إلى الأحكام الدستورية في الدول العربية نجد أن الدستور اللبناني قبل تعديله لم يمنع النواب من حق اقتراح القوانين المالية (م. ٨٤ قبل تعديله). غير أنه وضع قيدين شديدين على ذلك:

١- فرض الأغلبية المطلقة من مجموع أصوات أعضاء المجلس وليس النواب الحاضرين.

٢- أن تكون هذه الأغلبية في كل من مجلسي النواب والشيوخ . كما لم يمنع النواب اللبنانيون من حق اقتراح القوانين المالية بعد العمل بالمجلس الواحد. حيث لا يزال هذا التشدد قائم في هذا الموضوع.

وأعطت أحكام دستورية أخرى في بلدان البحث أعضاء هذه السلطة حق رفض الاعتماد المالي التي تقدم به الحكومة في بحر سنة في الإعتمادات الإضافية والاستثنائية أو تخفيضها . وموافقة الحكومة على الاقتراح الذي يتقدم به النائب في تعديل أو زيادة الاعتماد. غير أنه لا يحق لرئيس المجلس أن يطرح ذلك للمجلس للتصويت عليه بعد المناقشة كما هي الحال في أحكام دستوري سوريا لعام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ١٣٦-١٤٠) والدستور المصري لعام ١٩٥٦ (م. ١٠١-١٠٤). على أن الصفة العامة لكثير من دساتير بلدان البحث هي أن تعقد السلطة التشريعية المشاريع المقدمة من الحكومة كلياً أو ترفضها كلياً . مع تباين أحكام هذه الدساتير في المدة التي يتم فيها عرض مشروع الميزانية على المجلس , قبل انتهاء السنة المالية. حيث اشترطت مجموعة منها

(١) مزيداً من الاطلاع راجع أنور الخطيب. الأصول البرلمانية صفحات ٢٧٨-٢٨٠.

أن تكون قبل مدة ثلاثة أشهر في الدساتير السورية ولأعوام ١٩٥٠، ١٩٥٣ و ١٩٦٢ والدستور المصري لعام ١٩٥٦ (انظر المواد المذكورة سابقاً). في حين قررت دساتير أخرى أن يكون تقديم مشروع الميزانية قبل شهرين من انتهاء السنة المالية. مثل دساتير ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٧ و م. ١٧) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (مواد ٧٧-٨١) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (مواد ١٢٠-١٢٢) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١١٥-١١٦) وسوريا لعام ١٩٧٣ (مواد ٧٤-٧٧) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٥٠). وانخفضت هذه المدة إلى شهر في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٦).

وإذا كانت الدساتير السورية (عدا دستور ١٩٧٣) ودستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد اشترطت موافقة السلطة التشريعية على مشروع الميزانية بآباً فإن دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ قد أضافا إلى ما تقدم حق النواب في اقتراح القوانين المالية الهادفة إلى إلغاء ضريبة أو تخفيضها أو إعفاء بعضها إذا تقدم بالاقتراح عشرون نائباً، أو إذا تقدم بالاقتراح بهذا الصدد ربع النواب في دستور سوريا لعام ١٩٥٣. وإن كانت هذه الدساتير وكذلك الدستور اللبناني قد منعت النائب من أن يتقدم باقتراح من شأنه أن يضع أعباء مالية على الخزينة، وكذلك جواز مناقشة هذه الاقتراحات بموافقة الحكومة. لقد حدث أن تقدم أحد أعضاء مجلس النواب اللبناني عام ١٩٥٩ باقتراح يطلب فيه إعطاء الموظفين منحة المكرر، إلا أن الحكومة قد طلبت إحالة الاقتراح إلى اللجنة. وبعد مناقشات عديدة بشأن هذا الطلب رفض المجلس هذا الاقتراح.

وبالمقابل اشترطت أحكام الدساتير السودانية (عدا دستور ١٩٧٣) في شأن تقديم النائب الاقتراحات في المسائل المالية موافقة وزير المالية على الاقتراحات التي يقدمها النواب وكذلك الاقتراحات بتعديل مشروعات القوانين

التي من شأنها إنشاء ضريبة أو زيادة أو فرض التزامات على الإيرادات (انظر م. ٨٠ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ وم. ٧٧ من دستور ١٩٦٤ وم. من دستور ١٩٨٥). في حين نص الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ بأنه لا يجوز للعضو في المجلس الوطني بمبادرة خاصة خارج سياق مداولات مشروع الموازنة العامة، أن يتقدم بأي مشروع قانون يقتضي قرضاً أو إبقاء لأية ضريبة أو رسم أو إيراد عام أو تخصصاً أو التزاماً على المال العام إلا إذا كان المشروع لا يقتضي إلا رسوم خدمات أو جزاءات مالية (م ٩٢) وهو الحكم الذي أكدته الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ في المادة ١٢ منه. علماً بأنه قضى بأن يجيز المجلس الوطني الموازنة العامة للدولة فصلاً فصلاً ثم يجيز مشروع قانون الاعتماد الإجمالي.. الخ (م ١١ ف ٣).

أما أحكام دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م. ١٤٩) و ١٩٨٩ (م. ١١٤) و ١٩٩٦ (م. ١٢١) فقد نصت على أن : لا يقبل أي اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوعاً بتدابير تستهدف رفع مداخل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية , تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها. واتفق الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ مع أحكام الدستورين الجزائريين المذكورين أعلاه في تحديد المدة التي يتم فيها تقديم مشروعات القوانين المالية. غير أن هذا الدستور التونسي قد اقتصر أحكامه بهذا الخصوص على صيغة عامة تكمن في أن ((يعرض مشروع ميزانية الدولة على مصادقة مجلس الأمة)) (فصل ٣٣). وإن يقر مجلس الأمة الحساب الختامي لميزانية الدولة (فصل ٣٥). في حين صمت الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ عن النص على أن يعرض مشروع ميزانية الدولة على المجلس الوطني.

وكان الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ الدستور الوحيد في بلدان البحث الذي لم يعطي للسلطة التشريعية حق الموافقة على قانون اعتماد مخصصات رئيس الجمهورية ومخصصات قصر الشعب (مقر رئيس الدولة المؤلف) وسداد ديوان الحكومة المتعاقد عليها وسداد المبالغ المستحقة على الحكومة بمقتضى حكم قضائي ، أو حكم من هيئة التحكيم أو تسوية لها نفس الشعب الأثر في القانون ، ومخصصات الهيئة القضائية ومخصصات مجالس الشعب (م. ١٦٥). لقد ألفت أحكام هذا الدستور بهذا الصدد وظيفة السلطة التشريعية في إقرار الميزانية حين أعطى رئيس الجمهورية حق إصدار ميزانية السنة المعينة في حالة عجز مجلس الشعب عن اتخاذ قرار حول مشروع الميزانية في فترة ٤٥ يوماً. حيث يعتبر قرار رئيس الجمهورية بهذا الشأن كما لو أن الميزانية قد أجزت بواسطة المجلس (م. ١٧٩).

وقبل الدخول في مقارنة اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث والمتوفرة لدينا أثناء كتابة هذه الدراسة لا بد من الإشارة إلى أن ميزانية الدولة توضع لمدة محددة قدرت بمدة سنة مالية تتألف من اثني عشر شهراً كامداً لها . وذلك على اعتبار أن السنة هي وحدة زمنية طبيعية تشمل على جميع الفصول والمواسم وأن العناصر المولدة لواردات الدولة العادية - وبالذات الضرائب المباشرة منها تتجدد عادة في كل سنة. وعلى هذا الأساس فإن ميزانية الدولة توضع لمدة سنة مالية تبدأ وتنتهي بتاريخين محددين وتشمل على الإنن بالجباية والاتفاق المعطى بموجب الميزانية للسنة المالية بكاملها ويكون هذا الإعطاء مرة واحدة وبدون تجزئة. ولا يتعدى ذلك هذه المدة إلا في الحالات الاستثنائية مثل الإنن من قبل السلطة التشريعية باعتمادات على جزء من السنة و أو الاعتمادات الإضافية التي تقرها هذه السلطة في مجري السنة وبعد انقضاء جزء منها إذا كانت الضرورة موجبة لذلك ، وكذلك

الاعتمادات التي يمد فيها إذن السلطة التشريعية إلى ما بعد انتهاء السنة المالية حسب الضرورة . ومن هنا قرر التشريع الدستوري عموماً العمل بمبدأ سنوية الميزانية وقاعدة الإنان المسبق بها. وعليه فإنه لا بد من أن تصدق ميزانية الدولة وتنتشر للتنفيذ قبل بدء السنة المالية العادية لها.

وبما أنه قد يتحقق للسلطة التنفيذية أن هذا التصديق لن يتم في مواعده الدستوري ، فتخشى أن يؤول ذلك إلى شل نشاطها وإيقاف سير المصالح العامة ، إذا ما حلت السنة المالية قبل تصديق ميزانيتها . لذلك تلجأ الحكومات إلى معالجة الوضع بتدبير مؤقت. وذلك باستئذان السلطة التشريعية بالجباية والإنفاق شهراً فشهراً حتى يتم التصديق على الميزانية. وهو ما يعرف في الفقه الدستوري بالتدبير المؤقت.

أما الاعتمادات الإضافية فبما أن تحديد مقادير الاعتمادات هو عبارة عن عمل تقديري (يحتمل بطبيعة الخطأ) فقد يظهر للحكومة في مجرى السنة المالية أن الاعتمادات الملحوظة في الميزانية لبعض وجوه الإنفاق ليست كافية لتأمين كامل للنفقات فإنه لا بد من تعديل مقاديرها وزيادتها. كما أنه قد تحدث طوارئ غير متوقعة مثل الزلازل أو الفيضانات أو الحروب والكوارث الخ... فتبرز معها وجوه جديدة للإنفاق لم تكن بالحسبان ولم يلحظ لها أي اعتماد في الميزانية. وإذا كان الأمر على هذه الشاكلة من الناحية الفقهية فما هي أحكام دستاتير بلدان البحث بهذا الصدد؟

لقد قررت الأحكام الدستورية مبدأ الميزانية السنوية كما سبق القول. غير أنه إذا كانت أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٦٤ في ج.ع.ي. قد كانت أول الأحكام الدستورية في ج.ع.ي. تحدد المدة التي يجب فيها عرض الميزانية على المجلس قبل ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية على الأقل الخ... (م. ٧٩). فإنه لم تحدد نصاً بداية السنة المالية ونهايتها. وبذلك اتفقت في عدم تحديد

بداية ونهاية السنة المالية مع أحكام دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ١٣٦) و ١٩٧٣ (م. ٧٦) والدستور العراقي لعام ١٩٢٥ (م. ٩٩) والسوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٥٩) و ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٥٠) والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ (فصل ٣٠) ودساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م. ١٥١) و ١٩٨٩ (م. ١١٥) و ١٩٩٦ والدساتير المصرية لأعوام ١٩٢٣ (م. ١٣٨) و ١٩٣٠ (م. ١٢٧) و ١٩٥٦ (م. ١٠١) و ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٣٢) و ١٩٦٤ (م. ٧٥) و ١٩٧١ (م. ١١٥) والسودان لعام ١٩٩٨ (م. ٩١). حيث تركت هذه الدساتير تحديد بداية ونهاية السنة المالية للقانون.

وبالمقابل قررت أحكام مجموعة من دساتير بلدان البحث تحديد بداية السنة المالية نصاً مثل الدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م. ٩٩) واللبناني (م. ٨٣) اللذان قررا أن (يقدم مشروع ميزانية الدولة في دورة تشرين الأول). في حين حددت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ نهاية السنة المالية. لقد نصت المادة ٧٢ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ بما يلي :

في هذا الفصل لفظة ((سنة)) معناها السنة المالية وهي ١٢ شهراً تنتهي في اليوم الثلاثين من شهر يونيو من كل سنة تقويمية , وقابلتها نفس المادة من دستور ١٩٦٤.

وسار على هذا المنوال دستور السودان لعام ٢٠٠٥ في المادة ١١١ ف ١ في نصه على أن يعهد رئيس الجمهورية بتقديم مشروع الموازنة العامة للدولة الى المجلس الوطني قبل بداية المالية، ويشتمل ذلك على تقويم عام للموقف الإقتصادي والمالي للبلاد، وتقديرات مفصلة للإيرادات والمصروفات المقترحة للسنة القادمة، مقارنة الى واقع السنة المنصرمة، وكذلك على بيان حول الرصيد العام لأي أموال احتياطية أو تحويلات إليها أو تخصيصات فيها، وإيضاحات لأي موازنات خاصة أو بيانات مالية أو سياسات أو تدابير تتخذها

الدولة في الشؤون المالية والاقتصادية للبلاد في إطار الميزانية العامة... الخ
ماورد في فقرتي ٢ - ٣ من هذه المادة.

إلا أن أحكام هذه الدساتير لم تقر اعتماد ميزانية الدولة من قبل السلطة التشريعية بعد ثلاثة أشهر كما هي الحال في الدساتير المذكورة أعلاه. مثل دساتير مصر منذ دستور ١٩٢٣ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ودساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ , ١٩٥٠ , ١٩٦٢ والدستور اللبناني. هذا وتجدر الإشارة إلى أن تحديد مدة تقرير السنة المالية قبل ثلاثة أشهر يرجع إلى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ , بينما يرجع تحديد مدة الشهرين إلى الدستور الليبي لعام ١٩٥١ .
وعلاوة على ما تقدم لم تقرر مجموعة من الأحكام الدستورية في هذه البلدان تحديد المدة اللازمة لاعتماد ميزانية الدولة من قبل السلطة التشريعية بعد تقديمها مثل الدستور السوري لعام ١٩٢٠ طبقاً لما جاء في المادة (١٠٠) منه بأن تقدم الحكومة في كل عام ميزانيتها للسنة القابلة إلى مجلس النواب في أول اجتماعه السنوي ودستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ اللذان قررا ((إقرار الميزانية العامة)) من قبل مجلس الشورى (راجع ف.٥ من م.١٨) من دستور ١٩٦٥ (وف. ٥ من م. ١٦ من دستور ١٩٦٧). والدستور التونسي الذي نص الفصل ٣٣ منه على أن : يعرض مشروع ميزانية الدولة على مصادقة مجلس الأمة.

أما أحكام دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (ف. ١٦ من م. ١٥١) و ١٩٨٩ (ف. ١٣ من م. ١١٥) و ١٩٩٦ (م. ١٢١ ف. ١٢) فقد نصت على ((التصويت على ميزانية الدولة)) من قبل المجلس الشعبي الوطني. وجعل الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ كان هذا الحق لمجلس قيادة الثورة بـ ((المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها ,

واعتمادات الحسابات الختامية (ف.ج من المادة ٤٣) من دستور العراق لعام ١٩٧٠.

ولم ينحصر الأمر على ما تقدم بل وتباينت الأحكام الدستورية في هذه البلدان في الاعتمادات المؤقتة. لقد قررت مجموعة من دساتير بلدان البحث أنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها. كما جاء في الدساتير المصرية لأعوام ١٩٥٦ (م. ١٠٢) و.ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٧٧) و.ج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١١٥) وسوريا لعام ١٩٢٠ (م. ١٠٢) و ١٩٧٣ (م. ٧٧). في حين قضت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ بأنه : إذا لم يتمكن مجلس النواب من إقرار مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية التي وضع لها , تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أساس جزء من اثني عشر جزء من اعتمادات السنة السابقة , وتجبي الموارد وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية السابقة بينما قرر دستوراً ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ و.ج.ي. لعام ١٩٩٠ : الإبقاء على الميزانية السابقة إذا لم يصدر قانون الميزانية طبقاً للمادة ١٢٧ من دستور ١٩٧٠ التي نصت على أنه ((إذا لم يصدر قانون الميزانية العامة قبل بدء السنة المالية عمل بميزانية السنة السابقة إلى حين صدوره ولا يجوز تأخيرها مائة يوم من تاريخ تقديم الحكومة لمشروع القانون وتجبي الإيرادات وتتفق المصروفات وفقاً للقانون المعمول به في السنة السابقة)). ويجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل شهرين على الأقل قبل بدء السنة المالية ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون , ولا يجوز لمجلس النواب أن يعدل مشروع الميزانية إلا بموافقة الحكومة ولا يجوز تخصيص أي من الإيرادات لوجه معين من أوجه الصرف إلا بقانون. وإذا

لم يصدر قانون الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة السابقة
الخ ... المادة (٥٠) من دستور ج.ي.

وخولت أحكام الدستورين اللبناني ، والسوري لعام ١٩٣٠ لرئيس
الجمهورية حق دعوة السلطة التشريعية لدورة استثنائية إذا لم يبت مجلس
النواب نهائياً في شأن الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسها. ورئيس
الجمهورية يدعو المجلس فوراً لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني
لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه ولم يبت نهائياً في
مشروع الموازنة فلرئيس الجمهورية أن يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء
يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً
ومعمولاً به. على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل هذا الحق إلا إذا
كان مشروع الميزانية قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً
على الأقل على أنه في مدة هذه الدورة الاستثنائية المذكورة تجبى الضرائب
والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية
السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح من الاعتمادات الإضافية الدائمة
ويُحذف ما سقط منها من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون
الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية (م. ٨٦ معدلة من الدستور
اللبناني و م. ١٥٢ من الدستور السوري لعام ١٩٣٠).

بينما خولت المادة (٦٧ ف. ٥) من الدستور السوري لعام ١٩٥٣ ،
للسلطة التنفيذية في حالة الضرورة أن تضع مشروع موازنة استثنائية لأكثر
من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا يجوز تنفيذها إلا إذا أقرها مجلس
النواب وتعرض الحسابات النهائية للسنة المالية على مجلس النواب في مدة لا
تتجاوز عامين منذ انتهاء هذه السنة ويتم قطع هذه الحسابات بقانون (الفقرة
١١ من م. ٦٧). وإذا لم يتمكن مجلس النواب من إقرار مشروع الموازنة قبل

بدء السنة المالية التي وضع لها تفتح اعتمادات شهرية مؤقتة بمرسوم على أساس اعتمادات السنة المالية السابقة وتجبي الموارد وفقاً للقوانين النافذة في نهاية تلك السنة ٠ ف. ١٢ من م. ٦٧).

لم يقتصر الأمر على أحكام الثلاثة الدساتير السابقة في تحويل رئاسة الدولة فتح الاعتمادات المؤقتة فقط، بل وتعداه إلى دساتير السودان لأعوام ١٩٥٦، ١٩٦٤، ١٩٨٥ و ١٩٩٨ (م. ٩٣) غير أن الدساتير السودانية هذه قد جطت هذا الحق من اختصاصا مجلس الوزراء، الذي (يجوز له أن يقدم للبرلمان مشروع قانون اعتماد مالي بالصرف مقدماً، تقديرات من المبالغ المطلوبة للإتفاق على الخدمات الحكومية من اليوم الأول للسنة المالية، إلى حين وصول موافقة مجلس السيادة على مشروع قانون اعتماد مالي. تبحث مشروعات قوانين الاعتماد المالية بالصرف مقدماً بنفس الطريقة التي تبحث بها مشروعات قوانين الاعتماد المالية. انظر م. ٧٥ من دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤). في حين قضت الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ٩٣ من دستور السودان لعام ١٩٩٨ بأنه إذا تأخرت إجازة الموازنة العامة وقانون الاعتماد عن أول السنة المالية، تستمر المصارف وفق تقديراتها للسنة المنصرمة كما لو كانت قد اعتمدت بقانون للسنة الجديدة وذلك الى حين اعتماد الموازنة العامة.

٣- لمجلس الوزراء أثناء السنة المالية، حيثما طرأت ظروف أو لاحت مصلحة عامة بما لا تفي به الموازنة العامة وقوانينها أن يقدم مشروع قانون مالي أو اعتماد إضافي أو تخصيص من الأموال الاحتياطية وتسري على ذلك الأحكام الواردة في شأن مشروع الموازنة العامة ومشروعات قوانينها. وقد نص دستور السودان الإنتقالي لعام ٢٠٠٥ على ذلك أيضاً (راجع م ١٣ ف ٢).

ومع التباين الواضح في النصوص الدستورية الواردة أعلاه بشأن تحديد مدة الإقرار والجهة التي تتخذ الاعتمادات المؤقتة الخ ... فإن الأحكام الاستثنائية بهذا الشأن قد أتت من القاعدة التي تقول بأنه قد يتحقق للوزارة (أو لرئيس الدولة) أن هذا التصديق من قبل السلطة التشريعية لن يتم في موعده المقرر دستورياً فتخشى أن يفول ذلك إلى شل نشاط الدولة وإيقاف سير المصالح العامة ، إذا ما حلت السنة المالية قبل تصديق السلطة التشريعية على ميزانية تلك السنة. الأمر الذي يجعل السلطة التنفيذية تلجأ إلى معالجة الوضع بتدبير مؤقت وباستئذان السلطة التشريعية بالجباية والإتفاق في تلك المدد المقررة أعلاه.

وعلاوة على ما تقدم فهناك تباين في أحكام دساتير بلدان البحث في موضوع المصروفات غير الواردة في ميزانية الدولة والتي تستخدم في ظروف طارئة لم تكن متوقعة أثناء اعداد الميزانية مثل إعانة منكوبين أو وقوع زلزال أو مكافحة وباء الخ ... لقد قررت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث أحكاماً متشابهة من حيث المعنى بشأن وجوب موافقة السلطة التشريعية على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وعلى كل مصروف غير وارد بها زائد عن تقدير سابق فيها كما هي الحال في الدساتير المصرية جمعاء ودستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ ، ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣.

بيد أن مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث قد قضت بأنه لا يجوز للحكومة أن تتجاوز حدود الميزانية المصدق عليها إلى إذا طرأت أسباب اضطرارية مبررة يفضي باتفاق شيء خارج الميزانية في أثناء عطلة المجلس. فيجوز للحكومة حينئذ تدبيره وإنفاقه بموجب قرار يصدق عليه الملك على أن

يقدم ذلك القرار إلى المجلس النيابي حين انعقاده كما هي الحال في دستور سوريا لعام ١٩٢٠ والعراق لعام ١٩٢٥.

ومع أن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٣٠ قد اتفقت مع أحكام مع الدستورين السابقين بهذا الشأن غير أنه قد حددت المبالغ التي يجب أن تقرر طبقاً لما جاء في المادة ١٠١ منه بأنه ((لا يجوز فتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص . أما إذا اقتضت حالة غير منتظرة للنفقات مستعجلة استطاع رئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء لفتح اعتمادات استثنائية و اضافية أو بنقل اعتماد في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات الالفية (٢٠٠٠) ليرة في المادة الواحدة ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في اول دورة يلم فيها بعد ذلك)). في حين صممت أحكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ عن تقرير المبلغ الذي قرره أحكام الدساتير السابقة. واكتفت بالنص على انه ((لا يجوز للحكومة أن تتجاوز الحد الاعلى للنفقات المقررة المقدرة لكل ادارة عامة ولا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة نصاً يسمح للحكومة بهذا التجاوز. ولا يجوز فتح اعتمادات جديدة أو اضافية أو منقولة الا بقانون (م. ١٤).

وعلى هذا المنوال سارت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ (انظر م. ٧٦ منها) في عدم هذا التحديد للا اعتمادات المالية الإضافية بان :

١- يجوز لمجلس الوزراء أن يقدم للبرلمان تقديرات إضافية للمصروفات عندما :

أ- يتضح أن المبلغ الذي قرره البرلمان في الاصل لا يكفي لحاجة السنة الحاضرة.

ب- تنشأ حاجة للصرف أثناء السنة الحاضرة على بعض خدمات جديدة لم تشملها ميزانية تلك السنة وكان لا بد من إقرارها بواسطة البرلمان.

٢- تبحث التقديرات الإضافية بنفس الطريقة التي تبحث بها التقديرات , على انه عندما لا يكون البرلمان منعقدا يؤذن بالمصروفات الإضافية في الأحوال المستعجلة بأمر مؤقت.

وبالمقابل صممت عن النص على ذلك أحكام دستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ ودستور الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ والدستور العراقي لعام ١٩٧٠.

وتكاد تكون قد صممت عن النص على تخصيص مبالغ لاكثر سنة مالية أحكام اغلب دساتير بلدان البحث مثل الدساتير السورية عدا دستور ١٩٥٣ والدستور اللبناني ودستور العراق لعامي ١٩٢٥ و ١٩٧٠ ودساتير السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ والدستور التونسي ودساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦.

اما أحكام دستوري سوريا لعام ١٩٥٣ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ فإن الفقرة ٥ من م. ٦٧ من دستور سوريا قد قضت كما سبق القول بانه للسلطة التنفيذية في حالة الضرورة أن تضع مشروع موازنة استثنائية لاكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا يجوز تنفيذها الا اذا اقرها مجلس النواب. ومع أن أحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ قد اتفقت مع أحكام الدستور السوري لعام ١٩٥٣ بشأن تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة , الا انها قد اشترطت ادراج هذه المبالغ في الميزانيات اللاحقة لميزانية السنة المحددة . وان تكون للمشاريع التي يتطلب قيامها اكثر من سنة واحدة طبقاً لما جاء في المادة ١٢٢ منه بانه ((يجوز أن ينص قانون الميزانية على تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة واحدة اذا قضت ذلك طبيعة الصرف , على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتمادات الخاصة بكل منها , أو توضع لها ميزانية استثنائية لاكثر من سنة مالية)).

وإذا كانت الأحكام الدستورية بذلك الشكل من التباين فما هي أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية بصدد المسألة المالية. لقد وقفت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. بان: تعد الحكومة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات نفقات الدولة وتقدمه إلى مجلس الشورى قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لفحصها والمجلس وحده حق إقرارها (م. ١٤٥). ويحيل رئيس المجلس في لائحتي مجلسي الشورى والنواب في ج.ع.ي. ((مشروع الميزانية العامة)) على المجلس. غير أنه إذا كانت لائحة مجلس الشورى قد أضافت لرئيس المجلس حق أن يحيل ايضاً ((الميزانيات المستقلة والملحقة إلى لجنة الخطة والشؤون المالية والاقتصادية ويخطر المجلس بذلك في اول جلسة ويضع المجلس بناء على اقتراح اللجنة المذكورة القواعد التفصيلية المنظمة لطريقة بحث مناقشة الميزانية (م. ١٤٦) فإن أحكام لائحة مجلس النواب اليمني قد اقتضت على مشروعات الميزانيات المستقلة (((م. ١٤٣). ثم اتفقت أحكام اللائحتين بان يعتبر رؤساء اللجان الدائمة أعضاء في اللجنة المالية الخ... وان كانت لائحة مجلس النواب قد اشترطت أن يكون احد أعضاء هيئة رئاسة المجلس رئيس هذه اللجنة.

بيد أن أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد انت بحكم لم يرد في لائحة مجلس النواب اليمني , يقضي بان تقدم لجنة الخطة والشؤون المالية والاقتصادية للمجلس تقريراً يتضمن عرضاً للاسس التي يقوم عليها المشروع وبياناً مناسباً عن كل قسم من اقسامها مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدمها أعضاء المجلس أو اللجنة بشأنها وذلك في ميعاد لا يجاوز شهراً من تاريخ احالة المشروع إلى اللجنة , فاذا انقضت هذه المهلة دون أن تقدم اللجنة التقرير المذكور وجب أن تبين اسباب ذلك للمجلس والمجلس أن يمنحها مهلة

اخرى لا تتجاوز اسبوعين فاذا لم تقدم تقريرها في هذه المهلة جاز للمجلس أن يناقش مشروع الميزانية بالحالة التي ورد بها من الحكومة (م. ١٤٨).

وابتدأت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بالنص على أن يحيل رئيس المجلس إلى لجنة الخطة الموازنة بما يلي :

أولاً: مشروع قانون الاطار العام لخطة التنمية الطويلة أو المتوسطة الاجل ومشروع قانون الخطة السنوية وتقرير المتابعة السنوي.

ثانياً: مشروعات قوانين ربط الموازنة العامة للدولة والموازنات الاخرى.

ثالثاً: مشروعات قوانين ربط الحسابات الختامية.

رابعاً: تقارير الجهاز المركزي للحسابات , والوزارات المختصة بالمالية والاقتصاد والتجارة الخارجية من الحساب الختامي.

خامساً: الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بمشروع الخطة أو الموازنة. يخطر الرئيس المجلس بذلك في أول جلسة تالية (م. ١٢٦). وبذلك عدت لائحة مجلس الشعب المصري هذه المشروعات بما في ذلك الخطط المذكورة أعلاه. وقررت في البند الخامس حق أعضاء المجلس في اقتراح مشروع الخطة أو الموازنة. وهو ما لم تقرره أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي.

ومع أحكام لائحتي مجلسي الشورى والشعب قد تطابقت في اعتبار رؤساء اللجان (النوعية في لائحة مجلس الشعب) أعضاء في اللجنة التي تقوم بدراسة مشروع الميزانية (مع الاختلاف في تسميتها) فإن لائحة مجلس الشعب المصري قد أضافت إلى عضوية هذه اللجنة ممثلو الهيئات البرلمانية للأحزاب. وعلاوة على ما تقدم اتفقت أحكام لائحتي المجلسين في أن ينظر المجلس في هذه المشروعات بطريقة الاستعجال. بيد أن لائحة مجلس الشورى قد قررت اضافة إلى ما تقدم أن يحيل اللجنة (المذكورة اعلاه) الأبواب التي تنتهي من بحثها إلى

المجلس لينظرها تباعاً... الخ (م. ١٤٧) في حين لم تقرر لائحة مجلس الشعب المصري طريقة الاستعجال لهذه المشاريع (راجع م. ١٢٧) من لائحة مجلس الشعب.

وإذا كانت أحكام اللائحتين المذكورتين قد اتفقت بشأن أن تشكل اللجان المكلفة بدراسة تلك المشاريع لجاناً فرعية فإن المادة ١٤٧ من لائحة مجلس الشورى قد أضافت حكماً حول فيه لرئيس المجلس أن يحيل إلى تلك اللجنة جميع الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بشأن مشروع الميزانية في حين لم تنص على ذلك أحكام لائحة مجلس الشعب المصري. حيث اكتفت بالنص على ذلك في البند الخامس من المادة ١٢٧.

وتباينت أحكام اللائحتين في المدة التي يقدم فيه الاقتراح. حيث نصت المادة ١٥٣ من لائحة مجلس الشورى على أن : كل اقتراح بتعديل في باب من ابواب الميزانية يجب أن يقدم قبل جلسة المناقشة في الباب المقترح تعديله باربعة وعشرين ساعة على الأقل الخ... فإن لائحة مجلس الشعب المصري قد قررت أن ((لا تنظر أية اقتراحات بالتعديل مقدمة من الأعضاء في مشروع الخطة والموازنة الا اذا قدمت كتابة لرئيس المجلس قبل الجلسة المحددة للمناقشة بثمان وأربعين ساعة على الأقل.

يتضح من نصي المادتين تباين مدة تقديم الاقتراح بـ ٢٤ ساعة في لائحة مجلس الشورى و ٤٨ ساعة في لائحة مجلس الشعب المصري. وتحديد اقتراحات أعضاء مجلس الشعب المصري وعدم تحديد ذلك في لائحة مجلس الشورى اليمني . وحق رئيس المجلس في لائحة مجلس الشعب بإحالة الاقتراحات فور ورودها إلى اللجنة. على أن أحكام اللائحتين قد اتفقت في أن تأخذ اللجنة المذكورة رأي الحكومة في كل تعديل تقترحه في الاعتمادات التي

تضمنها مشروع الميزانية (م. ١٥١ من لائحة مجلس الشورى وم. ١٣٠ من لائحة مجلس الشعب).

أما أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني فقد نصت على أن يقدم وزير المالية والاقتصاد الوطني جميع المصروفات المقترحة والمدرجة في الميزانية العامة على مجلس الشعب (م. ٦٤ ف. ١). ولا يجوز عرض أي مشروع قانون مالي شأنه أن يؤثر على إيرادات الحكومة أو مصروفاتها إلا بعد أن يوافق عليه وزير المالية والاقتصاد الوطني كتابة (م. ٥٠). غير أنه فقد خولت هذه اللائحة لرئيس مجلس الشعب السوداني أن يحيل مشروع القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته وتقديم تقريرها عنه في ظرف أسبوع (ف. ٢ م. ٦٤). وبذلك فإن دراسة مشروع قانون الاعتماد من حق اللجنة المذكورة مع تحديد المدة، وهو ما لم يرد في لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. والشعب المصري. كما أن إدراج مشروع القانون للقراءة الثانية يتم في التاريخ الذي يحدده رئيس المجلس بالتشاور مع وزير المالية والاقتصاد (ف. ٣ م. ٦٤) في لائحة مجلس الشعب السوداني.

وبالمقابل قضت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ بأن تحال على لجنة الموازنة العامة مشروعات قوانين الموازنة العامة والاستثنائية وقطع الحساب النهائي لكل سنة مالية والاعتمادات الإضافية والمناقلات المالية بين أبواب وفصول الموازنة (م. ٧٢). ويوزع مشروع قانون الموازنة على النواب فور وروده ويدرج في جدول أعمال أول جلسة (م. ٧٣). وبعد تقديم بيان الحكومة المالي على الموازنة يفسح الرئيس للنواب مجال الكلام على مجموع الموازنة وإبداء ملاحظاتهم على المشروع بوجه عام وفي ختام المناقشة يطوح الرئيس على التصويت إحالة المشروع على لجنة الموازنة العامة لتدقيقه وإقراره فإذا تمت الموافقة أحيل مشروع قانون الموازنة على

اللجنة (م. ٧٤) وبعد ذلك تقدم لجنة الموازنة للمجلس تقريرها على مشروع قانون الموازنة العامة خلال مدة أربعين يوماً من تاريخ إحالة المشروع عليها. وإذا انقضت المدة ولم تفرغ اللجنة من إنجاز تقريرها وجب عليها أن تتقدم بطلب مهلة جديدة من المجلس مشلوفاً بالأسباب الموجبة فإذا وجد المجلس طلب اللجنة جديراً بالقبول قرر تمديد المهلة عشرين يوماً على الأكثر. وإذا لم تقدم اللجنة تقريرها خلال المدة الممنوحة لها عاد المجلس إلى مناقشة مشروع الموازنة كما ورد من السلطة التنفيذية (م. ٧٥).

كما خول هذا النظام الداخلي لكل لجنة أن تبعث مباشرة بملاحظاتها إلى لجنة الموازنة العامة عن القسم المتعلق باختصاصها وإن توفد مندوباً عنها لإيضاح تلك الملاحظات (م. ٧٦).

بيد أن هذا النظام قد قضى بطبع تقرير لجنة الموازنة العامة وتوزيعه على النواب وعدم جواز المناقشة فيه قبل انقضاء ثلاثة أيام على توزيعه. ووجوب إشارة التقرير إلى الملاحظات والاقتراحات التي قدمت بشأن مشروع الموازنة والنتيجة التي آلت إليها في المادة ٧٧ منه فقد قررت المادة ٧٨ منه بأن تقبل لجنة الموازنة اقتراحات النواب وملاحظاتهم حتى الانتهاء من وضع تقريرها على مشروع الموازنة.

ومع أن هذا النظام الداخلي قد قرر من حيث المبدأ اقتراحات النواب بزيادة النفقات أو إحداث نفقات جديدة أو تخفيض الواردات. إلا أنه قد اشترط أن لا تقبل هذه الاقتراحات (على سبيل الطلب المجرد بل لا بد للمقترح من بيان وسائل اقتراحه) (م. ٧٩). وعلاوة على ما تقدم فإن هذا النظام قرر المسائل المتعلقة بالسماح بالكلام على التقرير الخ... (م. ٨٠) والتصويت على المشروع بمناقشة الموازنة (م. ٨١). واختصار مذكرات المجلس متى شرع في مناقشة

مشروع الموازنة الخ . . . (م. ٨٢). ومناقشة موازنة النفقات أولاً ثم الواردات ثم اقرار مواد قانون الموازنة (م. ٨٦).

وكانت أحكام لائحة مجلس النواب التونسي أكثر جميع هذه اللوائح اختصاراً في هذه المسألة حيث انحصرت أحكامها على أن ((تقع مناقشة مشروع ميزانية الدولة وختمها حسب القانون الأساسي . للميزانية المشار إليها بالفصل الثامن والعشرين من الدستور حسب ترتيب هذا القانون (فصل ٤٥). وإذا كانت الأحكام التشريعية بشأن القضايا المالية على النحو الذي وضحناه أعلاه.

لم ينحصر الأمر على الأحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري بشأن التغيرات في الاقتراحات المقدمة من النواب في القضايا المالية فقط ، بل وقد سبقها التغيرات في الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي نود أن نشير إلى تعريف الميزانية . عرف الدستور السوري لعام ١٩٢٠ الميزانية العامة بأنها قانون يبين فيه الدخل والخرج السنويان على وجه التقريب في مواد مرتبة على فصول ويحتوي على مواد أخرى في كيفية تطبيقها تدفق المواد القانونية في المجلس مادة مادة وتدقق وتقبل فصول الميزانية فصلاً فصلاً (م. ١٠٢).

وبالمقابل تعتبر الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها في الدستور المصري لعام ١٩٢٣ يجب تعديها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية بينها القانون وتفر الميزانية بابا بابا في دستور مصر لعام ١٩٢٣ (م. ١٣٨) و ١٩٣٠ (م. ١٢٧) . علماً بأن الدستور المصري لعام ١٩٢٣ قد اشترط أنه لا يجوز قضى دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية (م. ١٤٠). وهو ما لم يرد في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعام ١٩٣٠ والعراق لعام ١٩٢٥. زد على ذلك لم ينص الدستور الأخير على تعريف الميزانية. وقد شابهت الدستور العراقي في

عدم تعريف الميزانية دساتير الأردن لعام ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣. وان كان الدستوران الليبيان قد قررا انه لا يجوز قضى المجلس قبل الفراغ من تقرير الميزانية (م. ١٦١). وتنتمي الدساتير المغربية إلى الأحكام الدستورية العربية التي لم تقضى بتعريف الميزانية.

على ان النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ قد نص على أن: تجرى المناقشات حول مشروع قانون المالية طبقاً لمقتضيات الدستور والقانون التنظيمي والنظام الداخلي (م ٢٣٣).

وإذا تقرر إرجاع فصل أو فصول من مشروع قانون المالية للدراسة من جديد من قبل لجنة المالية أو من قبل لجان لها الحق في إعطاء وجهة نظرها، فإن هذه اللجنة تدرس الفصل أو الفصول المعنية بالأمر حيناً، وعلى مكتب المجلس أن يسجل ذلك في جدول الأعمال للجلسة الموالية (م ٢٣٤) وتجري مناقشة مختصرة حول الإعتمادات التي يطلب إدخال تعديل عليها من لدن الحكومة أو من لدن النواب وكذلك إذا قدم مشروع بتعديلها من لدن النواب ويمكن لأي عضو من أعضاء الحكومة ان يتناول الكلمة بهذه المناسبة على أساس أن لا يتجاوز تدخله أكثر من خمس عشرة دقيقة (م ٢٣٥).

وبخلاف ذلك قررت مجموعة أخرى من الدساتير العربية تعريف الميزانية شأنها شأن دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعام ١٩٢٣. بيد انها قد تباينت في النصوص الخاصة بهذا الشأن مثال ذلك عرف قانون الحجاز الأساس لعام ١٩٢٦ الأمور المالية بأنها عبارة عن كيفية اجراء وتنظيم منابع الواردات المختلفة للدولة ومصاريفها العمومية (م. ٢٠ - الديباجة).

وإذا كانت أحكام قانون الحجاز الأساس بالإيجاز المذكور أعلاه فان دساتير أخرى قد عرفت الميزانية في صياغات متفاوتة مثال ذلك لم يأتي دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ بتعريف دقيق للميزانية لكنه

أورد تفاصيلها بأن ١- على المجلس الأعلى أن يضع أمام مجلس الاتحاد ميزانية مصروفات الاتحاد لكل سنة مالية في تاريخ يسمح له بوقت معقول والمصادقة عليها قبل ابتداء السنة المالية المتعلقة بها.

٢- ستبين ميزانية المصروفات تحت أبواب معينة :-

أ- المبالغ المطلوب صرفها للقيام بأعمال حكومة الاتحاد خلال السنة المالية المختصة. ب- المبالغ المطلوب دفعها للمصروفات المصرح بها بصفة معينة بمقتضى هذا الدستور أو أي قانون اتحادي.

سيصحب ميزانية المصروفات بيان للإيرادات المقدر للسنة المالية نفسها وبيان بالأصول والخصوم الخاصة بالاتحاد لأخر سنة مالية منتهية (فصل ٣١ من الدستور).

وعلاوة على ما تقدم عالج هذا الدستور ما يتم بعد المصادقة على ميزانية المصروفات بتعديل أو بدون تعديل من قبل مجلس الاتحاد. بأن يقدم المجلس الأعلى إلى مجلس الاتحاد مسودة قانون (بالطريقة المشار إليها في الجزء الأول من الباب الخامس من هذا الدستور) تصرح بمقتضى الأبواب المعينة والمرسومة في الميزانية المصادق عليها بالمصروفات على تلك الأبواب . لكن مسودة القانون المذكور لن تتضمن المصروفات بالمبالغ المشار إليها في الفقرة ب من الفصل الفرعي رقم ٢ (الوارد أعلاه - المؤلف) من الفصل رقم ٣١ من هذا الدستور (الفصل ٣٢).

ومنع هذا الدستور إنفاق أي شيء من إيرادات المجتمع أو أموال الاتحاد الأخرى ما لم:

أ- يصرح هذا الدستور أو أي قانون اتحادي بالمصروفات .

ب- يوقع على وثيقة تعويض : أولاً من وزير مفوض من قبل المجلس الأعلى بأن يأمر بذلك الصرف (فصل ٣٣) علماً بأن هذا الدستور لم يقضي بأن تناقش ميزانية الدولة باباً باباً.

وهناك مجموعة من الدساتير العربية قد اتفقت من حيث المبدأ مع الدستور المصري. لعام ١٩٢٣ في موضوع الميزانية مثال ذلك قرر دستور السلطنة اللحية لعام ١٩٥٢ أن : الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى المجلس التشريعي قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور لفحصها واعتمادها وفي معرض مناقشة الميزانية لا تقبل منه بالغاء خربية موجودة أو تعديل الضرائب الحاضرة بزيادة أو نقصان والسنة المالية يعينها القانون وتقر الميزانية باباً باباً (م. ٨٣).

وإذا كان الدستور اللحي قد قرر مناقشة الميزانية باباً باباً فإن أحكام دساتير الكويت والبحرين ودولة الامارات العربية المتحدة قد كانت أكثر رقة في هذا المضمار . لقد نص دستور الكويتي على أن السنة المالية تعين بقانون (م. ١٣٩) وتحدد السنة المالية بقانون في دستور البحرين (م. ٩ ف أ) وتصدر الميزانية العامة السنوية بقانون في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (م. ١٣٠).

وعلاوة على ما تقدم قضت أحكام الدساتير الثلاثة السابقة بعرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل شهرين على الأقل من بدأ السنة المالية الجديدة من حيث المبدأ. غير أنها قد تغايرت في تفاصيل هذه الأحكام كما يلي : تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها تقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل وإقرارها في الدستور الكويتي (م. ١٤٠). ودستوري البحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٩٠)

و ٢٠٠٢ (م ١٠٧ ف ب) مع تغير في الصياغة للنص حيث تعد الحكومة في دستور بدلا من فحصها في دستور الكويت .

واتت صياغة النص الخاص بالميزانية في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة بأن يفرض مشروع الميزانية السنوية للاتحاد متضمنا تقديرات الإيرادات والمصروفات قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل على المجلس الوطني الاتحادي لمناقشتها وابداء ملاحظاته عليها وذلك قبل رفع مشروع الميزانية إلى المجلس الأعلى للاتحاد مصحوبة بهذه الملاحظات لإقرارها (م. ١٢٩).

وانحصرت أحكام دستور قطر لعام ١٩٧٢ بهذا الشأن في مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسية العامة (م. ٥١ ف. ٣).

وبالمقابل قررت أحكام دستور قطر لعام ٢٠٠٣، أنه يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشورى قبل شهرين على الأقل عن بداية السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بإقراره لها ، ويجوز لمجلس الشورى ان يعدل مشروع الموازنة بموافقة الحكومة، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدأ السنة المالية عمل بالموازنة السابقة الى حين إقرار الموازنة الجديدة ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة كما يحدد السنة المالية (م ١٠٧).

واتفقت أحكام دستوري الكويت (م. ١٤١) والبحرين (م. ٩٠ ف. ج) في النص على أن يكون مناقشة الميزانية باباً باباً، ولا يجوز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجود الصرف الا بقانون. في حين لم يرد نص بهذا الشأن في دساتير اتحاد الجنوب العربي ودولة الامارات العربية المتحدة وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ والبحرين لعام ٢٠٠٢ .

وإذا كانت تقديم الميزانية قبل ثلاثة أشهر من السنة المالية الجديد في دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والسلطة للحجبة لعام ١٩٥٢ وليبيا

لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ (م. ١٥٩) فإن هذه الميزانية تقدم قبل شهرين من بداية السنة الجديدة في أحكام دستير الكويت والبحرين لعامي ١٩٧٣ و ٢٠٠٢ ودولة الامارات فإن أحكام الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ قد نص على أن يقدم مشروع الميزانية قبل شهر . اذ يقدم مشروع الموازنة العامة إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشر واحد على الأقل للنظر فيه وفق أحكام الدستور (م. ١١٢ ف).

وبالمقابل قرر دستور السودان لعام ١٩٩٨ بأن يقدم مجلس الوزراء الى المجلس الوطني قبل أول السنة المالية (دون تحديد المؤلف) مشروع الموازنة العامة للدولة مشتملاً على تقويم عام للموقف الإقتصادي والمالي للبلاد، وتقديرات مفصلة للإيرادات والمصارف المقترحة للسنة القائمة مقارنة الى واقع السنة المنصرمة، وبيان لكيفية الموازنة العامة، ولأي أموال احتياطية أو أي تحويلات إليها أو تخصيصات منها، أو إيضاحات لما يتصل بالموازنة العامة من موازنات خاصة أو بيانات مالية أو سياسات أو تدابير ستتخذها الدولة في شؤونها المالية والإقتصادية (م ٩١ ف أ).

على أن هذا الدستور قد نص بجيز المجلس الوطني مقترحات مجلس الوزراء لجملة المصارف المدرجة بالموازنة في مشروعات قانون اعتماد، كما تعرض مقترحات الضرائب والرسوم والمقروضات الأخرى في مشروعات قوانين مالية وتعرض كذلك مقترحات للإقراض أو لسندات الإستثمار أو الإئجار من قبل الدولة في مشروعات قوانين مالية بذلك (ف ٢ م ٩١).

بيد أن هذا الدستور قد قرر ان يجيز المجلس الوطني مشروع الموازنة العامة للدولة فصلاً فصلاً (بدلاً من مادة مادة في مجموعة من الدساتير العربية الأخرى- المؤلف) وجداولها ثم يجيز مشروع قانون الاعتماد الإجمالي، فإن صدر القانون نافذاً لا يجوز إلا بقانون إضافي تجاوز التقديرات المفصلة المعتمدة في

الموازنة العامة أو صرف أموال فائضة على تقديرات الإيرادات أو أموال من الإحتياطي المعزول قانوناً (ف ٣ من م ٩١) وهو ما قرره من جديد دستور السودان الإنتقالي لعام ٢٠٠٥ (م ١١٣).
وصممت عن النص على ذلك أحكام دساتير الأردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦.

اعتماد الميزانية السابقة للسنة الجديدة

تعتمد ميزانية السنة السابقة في حالة لم يصدر قانون الميزانية للسنة الجديد لأسباب موجه. وقد قررت مجموعة من دساتير الدولة العربية ذات النظام الملكي ذلك وكان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ أول تشريع دستوري يقرر ذلك بالنص على حكم كل ميزانية سنوية نافذة في تلك السنة فقط اما اذا فسخ المجلس قبل المصادقة على الميزانية فللحكومة تطبيق حكم الميزانية السابقة بقرار يصادق عليه الملك إلى أن يجتمع المجلس (م. ١٠٤).

وإذا كانت أحكام الدستور السوري على أن يصادق على تطبيق الميزانية السابقة فإن الدساتير الأخرى من هذه المجموعة قد تغايرت في هذا الشأن . مثال ذلك نصت أحكام الدساتير المغربية على المصادقة على الميزانية دون النص على الجهة التي تقوم بها . حيث إذا لم يقع قبول الميزانية في ٣١ ديسمبر فإن الحكومة تفتتح بمرسوم الاعتمادات اللازمة بسير المرافق العمومية والقيام بالمهام المنوطة بها على أساس ما هو مفتوح بالميزانية المعروضة على المصادقة في دساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ (ف. ٥٣) و ١٩٧٠ (ف. ٥٣) و ١٩٧٢ (ف. ٤٩) و ١٩٩٢ (ف. ٤٩) و ١٩٩٦ (ف. ٤٨) .

واكتفت أحكام مجموعة كبيرة من هذه الأحكام الدستورية العربية الملكية بإفتتاح الإعتمادات لقد نصت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٤) و ١٩٣٠ (م. ١٣٠) على أنه إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة . ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً .

وقد اتفقت مع هذه النص أحكام الدستور الأردني لعام ١٩٢٨ . بيد أن الدستور الأخير قد أضاف إلى ذلك بشرط أن تكون المواد التي يتفق منها داخلة

ايضاً في مشروع قانون الميزانية للسنة الجديدة المذكورة (م. ٦٤) وأكدته دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (م. ١١٣).

وكذلك الحال في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ , الذي قضى بأنه اذا دخلت السنة المالية الجديدة قبل صدور قانون ميزانيتها فان كان مجلس الأمة مجتمعاً يجب على وزير المالية لائحة قانونية من هذا القبيل وهلم حراً يتكرر ذلك حسب اللزوم وان لم يكن مجلس النواب مجتمعاً تراعي ميزانية السنة الماضية على أن لا يخل ذلك بحق اصدار المراسيم المبحون عنها (م. ١٠٧).

وبالمقابل إكتفت أحكام قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية بالنص على أنه: لمجلس الوزراء وحده تقديم مشروع الميزانية العامة وللجمعية الوطنية إجراء المناقشة بين أبواب الميزانية وتخفيض مجمل مبالغ الميزانية العامة. لها ايضاً أن تقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات عند الضرورة (ف ح من م ٣٣).

واتفقت مع أحكام دستوري مصر المذكورين اعلاه بهذا الشأن أحكام دستير لحج والكويت والبحرين من حيث المبدأ . لقد نص دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ على انه اذا لم يصدر قانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية الجديدة يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة (م. ٨٥). دون تحديد.

وبالمقابل أتت أحكام دستوري الكويت والبحرين بصفة اكثر تطور حيث نصت على أنه اذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدأ السنة المالية , يعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره وتجبي الإيرادات وتتفق المصروفات وفقاً للقوانين المعمول في نهاية السنة المذكورة وإذا كان المجلس قد أقر بعض أبواب الميزانية الجديدة يعمل بذلك الأبواب في دستير الكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١٤٥) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٩ ف هـ) و ٢٠٠٢ (م. ١٠٩ ف هـ) .

واشترطت أحكام مجموعة أخرى من دساتير البلدان العربية صدور أمر من رئيس الدولة مثال ذلك قررت أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ أنه في جميع الأحوال التي لا تقر فيها الميزانية قبل بدء السنة المالية تفتح بموجب مرسوم ملكي الإعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة السابقة وتجبى الإيرادات وتتفق المصروفات وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية السابقة (م. ١٦٢) وهو نفس الحكم الذي قرره دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (راجع م. ١٣٠).

في حين نص دستور السودان لعام ١٩٩٨ على أنه إذا تأخرت إجراءات إجازة الموازنة العامة وقانون الاعتماد عن أول السنة المالية، تستمر المصارف وفق تقديراتها للسنة المنصرمة كما لو كانت قد اعتمدت بقانون للسنة الجديدة وذلك لحين اعتماد الموازنة العامة (ف ٢ م ٩٣).

واكتفى النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان بأن يبين القانون الأحكام الخاصة بالمسائل التالية والجهات المسؤولة فيها في المادة ٧ منه من ضمن هذه المسائل الميزانيات العامة للدولة والحساب الختامي. الميزانيات العامة المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية والرقابة المالية للدولة وغيرها من المسائل المنصوص عليها في هذه المادة.

وصممت عن النص على تلك أحكام دستوري اتحاد الجنوب العربي وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ .

تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة...

تكاد تكون الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي قد تغيّرت بهذا الشأن . حين كانت الأحكام الدستورية التي قررتها أقل من الدساتير التي صممت عن النص على ذلك . لقد قررت هذا الحكم نصوص خمسة دساتير فيما نعلم كان أولها الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ ، الذي نص على انه يجوز لمجلس الأمة سن قانون لتخصيص مبالغ معينة لتصرف في سنين عديدة (م. ١٠٣). وربطت أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة بحالة الضرورة حيث يجوز في حالة الضرورة وضع مشروع ميزانية استثنائية لأكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا تنفذ الا اذا اقرها مجلس الأمة (م. ١٦٥).

واشترطت أحكام دستوري الكويت والبحرين تخصيص مبالغ معينة لأكثر من سنة باقتضاء ذلك طبيعة المصروف على أن تدرج في الميزانيات المتعاقبة الاعتماد الخاصة بكل منها ، أو توضع لها ميزانية : استثنائية لأكثر من سنة مالية (م. ١٤٢ من دستور الكويت وم. ٩٢ ف أ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣) وهو ما أكدته دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ من جديد في المادة ١١١ منه .

في حين صممت عن النص على ذلك دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والأردن لأعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ ، المعدل عام ١٩٦٢ ودستور مستعمرة عدن لنفس العام ودساتير دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ والقانون الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

المصروفات غير الواردة في الميزانية

اجازت طائفة من الأحكام الدستورية العربية ذات النظام الملكي المصروفات غير الواردة في الميزانية وكان الدستور الشورى لعام ١٩٢٠ أول حكم يقضي بذلك فيما نعلم وذلك طبقاً للمادة ١٠٣ منه التي نصت على أنه : لا يجوز للحكومة أن تتجاوز حدود الميزانية المصدقة اما اذا حصلت أسباب اضطرارية تقضي باتفاق شيء خارج عن الميزانية أثناء عطلة المجلس فيجوز للحكومة تبذيره وإنفاقه بموجب قرار يصالح عليه الملك.

ولم تقرر نصاً أحكام مجموعة كبيرة من دساتير البلدان العربية ذات النظام الملكي أن يصادق رئيس الدولة على قرار الصرف. لقد قررت أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٤٣) و ١٩٢٠ (م. ١٣١) أن : كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ويجب استئذان كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر في الميزانية.

وخول الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ للملك الحق في اصدار مراسيم ملكية بموافقة مجلس الوزراء بالمعروفات غير الواردة في الميزانية طبقاً للمادة ١١٢ ف ٤ منه بالشكل التالي : إذا مست الضرورة أثناء عطلة المجلس إلى صرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص فللملك الحق في إصدار مراسيم ملكية بموافقة مجلس الوزراء تقضي باتخاذ التدابير المالية.

واقترنت أحكام دستور دولة الإمارات العربية المتحدة من نص الدستور الوافي لعام ١٩٢٥ حيث نص دستور دولة الإمارات على ان: كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد عن التقديرات الواردة بها وكل نقل لاي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية , يجب أن يكون بقانون . ومع ذلك يجوز في حالة الضرورة الملحة , تقرير هذا الصرف أو النقل بمرسوم بقانون الخ (م. ١٣١) وفقاً للمادة ١٣ من الدستور . علماً بأن المادة ١٣ قد خولت لرئيس الاتحاد

ومجلس الوزراء اصدار مراسيم لها قوة القانون قياد احدات فيما بين ادوار انعقاد المجلس الاعلى ما يوجب الاسراع على اصدار قوانين اتحادية لا تحتل التأخير.

وكان دستور اتحاد الجنوب العربي قد اجاز للمجلس الاعلى للاتحاد أن يفوض بدفع تلك المبالغ حسب الضرورة ليتسنى لحكومة الاتحاد القيام بأعمالها خلال أي مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر ما بين بداية السنة المالية ووقت تنفيذ القانون لتلك السنة والمشار اليها في الفصل ٣٢ من هذا الدستور (فصل ٣٤) . علماً بان هذا الدستور قد اجاز اضافة مصروفات في خلال اية سنة مالية عندما تدعو الحاجة إلى مصروفات تحت باب جديد في الميزانية المصادق عليها أو إلى مصروفات اضافة تحت أي باب موجود في تلك الميزانية , ولم يكن من المستطاع التكهّن بتلك المصروفات التي لا يمكن تأجيلها بدون إلحاق ضرر بمصالح الاتحاد فعلى المجلس الاعلى أن يقدم لمجلس الاتحاد ميزانية إضافية للمصروفات الإضافية . وتعالج تلك غير المنتظرة مع مسودة قانون يصرح بالمصروفات الإضافية , وتعالج تلك المسودة بالطريقة المشار اليها في الجزء الأول من الباب الخامس عشر من هذا الدستور (فصل ٣٥).

واقترنت أحكام دستاير عربية ذات نظام ملكي من الدستور المصري في أن تقوم السلطة التشريعية بإقرار المصروفات غير الواردة في الميزانية مع التغيرات في النصوص بهذا الشأن مثال ذلك قضى الدستور الحجى لعام ١٩٥٢ بأن كل مصروف طارئ غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها. يجب أن يوافق عليه المجلس التشريعي ويصدق عليه السلطان في الدستور الحجى . أما أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ فقد قررت أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة يجب أن يأنن به مجلس

الأمة ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية (م. ١٦٣).

وبالمقابل نصت أحكام الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أنه : لمجلس الأمة عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة أو في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له أن يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة على أنه يجوز انتهاء المناقشات أن يقترح وضع قوانين لإحداث نفقات جديدة (م. ١١٢ ف. ٤).

وصمتت عن النص على ذلك أحكام دساتير الأردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ وقانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ و الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور قطر لعام ١٩٧٢ والمغرب لآعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦. والكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعامي ١٩٧٣ و ٢٠٠٢ والقانون الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

الحساب الختامي للدولة

انقسمت حكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي إلى مجموعتين قررت أحكام المجموعة الأولى الحساب الختامي للدولة في حين صممت أحكام المجموعة الأخرى. وأحكام المجموعة الدستورية التي قررت الحساب الختامي قد تغيرت بهذا الصدد . مثال ذلك ابتدأت أحكام هذه المجموعة بما قرره الدستور السوري لعام ١٩٢٠ بأنه على الحكومة أن تقدم للمجلس النيابي الحساب القطعي لكل سنة في السنة التي تليها ويتضمن هذا الحساب ما تحقق تحصيله من الدخل أو ما تحقق إنفاقه من الخروج ويكون مرتباً بحسب مواد الميزانية (م. ١٠٥). والحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي يقدم إلى البرلمان في مبدأ كل دورة انعقاد عادي لطلب اعتماده في دستور مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٤٤) و ١٩٣٠ (م. ١٣٣). في حين قضى الدستور العراقي لعام ١٩٢٥

باته يجب أن يسن قانون ينص على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات وترفع بيانات إلى مجلس الأمة مرة على الأقل وكلس سنة عما اذا كانت تلك المصروفات طبق المخصصات التي صدقها المجلس وانفقت بحسب الأصول التي عينها القانون (م. ١٠٤). والحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي يقدم إلى المجلس التشريعي في بدء كل دور عادي اعتماده في الدستور اليمني (م. ٨٧).

ولم تشذ عن هذه الصيغة أحكام دساتير أخرى لم تحدد المدة التي يقدم فيها الحساب الختامي للدولة لقد قرر دستور الأردن لعام ١٩٥٢ أن يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً ليتضمن رأيه وملحوظاته وبيانات المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدأ كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك (م. ١١٩ ف ١). زد على ذلك قضى هذا الدستور بحصانة ديوان المحاسبة (م. ١١٩ ف ٢). في حين خولت أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ لـديوان المحاسبة مراقبة حسابات الحكومة ويقدم إلى مجلس الأمة تقريراً ينتجه هذه المراقبة وتحدد بقانون اختصاصات الديوان وتشكيله وقواعد المراقبة التي يمارسها (م. ١٦٦).

وبالمقابل قررت أحكام دساتير أخرى المدة التي يقدم فيها الحساب الختامي في دساتير الكويت والبحرين ودولة الإمارات العربية المتحدة من حيث المبدأ غير انها قد تغايرت في هذه المدة حيث اذا كانت أحكام دستوري الكويت ودولة الإمارات العربية المتحدة قد قررت المدة بأربعة أشهر فان دستور دولة البحرين قد حددها بخمسة شهور. لقد نص دستور دولة الكويت على أن : الحساب الختامي للإدارة المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى مجلس الأمة خلال أربعة اشهر لانتهاء السنة المالية للنظر فيه وإقراره (م. ١٤٩) فإن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد اشترط رفع الحساب الختامي إلى المجلس

الأعلى لإقرارها طبقاً للمادة ١٣٥ ، التي نصت على أن الحساب الختامي للإدارة المالية المنقضية يقدم إلى المجلس الوطني الاتحادي خلال الأربعة أشهر التالية لانتهاء السنة المذكورة لإبداء ملاحظات عليه ، قبل رفعه إلى المجلس الأعلى لإقراره على ضوء تقرير المراجع العام ، ومع أن أحكام دستور البحرين قد قررت المدة التي يقدم فيه الحساب الختامي للدولة إلى السلطة التشريعية إلا أنها قد اختلفت عن الدستورين السابقين بمدة خمسة أشهر بدلاً من أربعة أشهر. وذلك طبقاً للمادة ٩٤ منه كما يلي : الحساب الختامي للشؤون المالية للدولة عن العام المنقضي يقدم إلى المجلس الوطني خلال الخمسة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية ويكون اعتماده بقرار من المجلس الوطني مشفوعاً بملاحظات وينشر في الجريدة الرسمية ، وهو ما أكدته دستور مملكة البحرين لعام ٢٠٠٢ من جديد في المادة ١٣ منه.

في حين انحصرت أحكام النظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ عن النص على أن يبين القانون الأحكام الخاصة بالمسائل التالية والجهات المسنولة عنها منها الميزانية العامة للدولة والحساب الختامي - الميزانيات العامة المستقلة والملحقة وحساباتها الختامية (م. ٥٧ ف ٣-٤).

وتوسع دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ في هذا الشأن حين نص على أن :

١- على المجلس الأعلى أن يتأكد من حفظ الحسابات الكاملة التي سيجري تفتيشها سنوياً من قبل مفتش الحسابات للاتحاد المنصوص عنه فيما يلي والتي ستقدم سنوياً مع تقرير المفتش عنها وتطبيقات المجلس الأعلى على تلك الحسابات.

٢- على المجلس الأعلى أن يعين شخصاً كفواً أو لائقاً للعمل كمفتش حسابات للاتحاد والذي سيكون المفادرة من العمل متوقفاً فقط على

مصادقة مجلس الاتحاد الذي سيرفع تقريراً سنوياً إلى مجلس الاتحاد فيما يختص بالتفتيش على حسابات الاتحاد (ف. ٣٦) علماً بأن هذا الدستور قد حدد انتهاء السنة المالية في اليوم الحادي والثلاثين من شهر مارس. وصممت عن النص على الحساب الختامي كل من قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ .

إنشاء هيئة للمراقبة المالية

تكاد تكون أحكام دساتير الكويت والبحرين ودولة الإمارات قد قررت إنشاء هيئة للمراقبة المالية في حين صممت عن النص على ذلك بقية أحكام دساتير الدول النظام الملكي.

بيد أنه إذا كان ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله , ويكون ملحقاً (بالسلطة التشريعية المؤلف) , ويعاون الحكومة والسلطة التشريعية في رقابة تحصيل إيرادات الدولة وانفاق مصروفاتها في حدود الميزانية , ويقدم الديوان لكل من الحكومة و (السلطة التشريعية تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته في دستوري الكويت (م. ١١٥) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٩٧) و ٢٠٠٢ (م. ١١٦) , فان دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد قضى بإنشاء إدارة اتحادية مستقلة يرأسها مراجع عام يكون تعيينه بمرسوم لمراجعة حسابات الاتحاد والأجهزة والهيئات التابعة له , وكذلك لمراجعة أية حسابات أخرى يوكل إلى الإدارة المذكورة مراجعتها , طبقاً للقانون .

وينظم القانون هذه الإدارة ويحدد اختصاصاتها , وصلاحيات العاملين فيها والضمانات الواجب توفيرها لها ولرئاستها ولموظفيها , من أجل القيام بوظائفهم على خير وجه (م. ١٢٦).

تنظيم النقد والمصارف والمرتبات بقانون

ابتدت أحكام دساتير هذه البلدان بالنص على أنه : لا يجوز تقرير المعاش من ضريبة السلطة أو تعويض أو مكافآت أو إعانة إلا في حدود القانون في دستور السلطنة الحجية (م. ٨١). ومع أن أحكام دستوري الكويت (م. ١٥٥) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ١٠٠) و ٢٠٠٢ (م. ١١٨ و ١١٩). قد قضت هي الأخرى بأن ينظم القانون شؤون المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزينة الدولة. غير أن أحكام الدستورين الأخيرين قد أضافا أحكام تقضي بأن ينظم القانون النقد والمصارف , ويحدد المقاييس والمكاييل (م. ١٥٤ من دستور الكويت وم. ١٩ من دستور البحرين). وصممت بقية أحكام دساتير الدول ذات النظام الملكي في شبه جزيرة العرب.

الاحتكار بقانون

كان الدستور الحجبي أو نص دستوري فيما نعلم يقرر أن يكون الاحتكار بقانون من خلال نصه على أن : كل التزام موضوعه استقلال مورد من موارد الثروة الطبيعية للبلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة . وكل احتكار لا يجوز منحه إلا بقانون وبزمن محدود (م. ٨٢).

وإذا كان الدستور الحجبي قد أورد الإحتكار بقانون في إطار موارد الثروة الطبيعية فإن دساتير الكويت والبحرين قد أفردا للإحتكار ومادة تنص على أن كل احتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدد (م. ١٥٣ من دستور الكويت , ف ب

من م. ٩٨ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣ والمادة ١١٧ من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢

بيد أن هذين الدستورين قد افردا للالتزام بالاستثمار للموارد الطبيعية نصفا في مادة في الدستور الكويتي (م. ١٥٢) والفقرة أ في م. ٩٨ من دستور البحرين) قررت أن : كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون الا بقانون ولزمن محدد وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمناقشة. وصمتت عن النص على ذلك بقية أحكام دساتير الدول العربية الأخرى.

القانون والمؤسسات الخاصة

تكاد تكون أحكام ثلاثة دساتير في الدول العربية ذات النظام الملكي قد قررا نصا ان: يضع القانون الأحكام الخاصة بميزانيات المؤسسات والهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية العامة وبحساباتها الختامية كما جاء في دستوري الكويت (م. ١٥٦) أما دستور البحرين قد نص على أن يضع القانون : أحكام الميزانيات والحسابات الختامية الخاصة بالبلديات وبالمؤسسات العامة والمحلية (الشرط الثاني من م. ٩٥) والمادة ١١٤ من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ .

الإيرادات العامة

وردت الإيرادات العامة في دستوري اتحاد الجنوب العربي ودولة الإمارات العربية المتحدة , وإلى جانب الأحكام الدستورية السابقة بهذا الصدد قررت أحكام دستوري اتحاد الجنوب العربي ودولة الإمارات العربية المتحدة . نصوصاً تتعلق بإيرادات الدولة غير أنه إذا كانت هذه الإيرادات غير محددة في الأول طبقاً للمادة ٣٠ منه , والذي نص على أن :

١- جميع الإيرادات والأموال التي يجمعها أو يستلمها الاتحاد ما لم يكن هناك قانون ينص بخلاف ذلك سوف تدفع إلى الاتحاد، وتكون الإيرادات الاتحادية المجمعة (المسمى فيما بعد الإيرادات المجمعة).

٢- سوف تغطي جميع مصروفات الاتحاد من الإيرادات المجمعة الا اذا نص قانون بخلاف ذلك.

٣- بالإضافة إلى الإيرادات المجمعة يمكن تأسيس اعتماد أو اعتماد مالية لأغراض معينة تدفع اليها جميع الإيرادات أو المبالغ المئوية أو أي جزء منها وستغطي منها المصروفات حسبما ينص به.

وإذا كانت الإيرادات بتلك العمومية في دستور اتحاد الجنوب العربي فإن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة قد حددها كما يلي في المادة ١٢٦.
تتكون الإيرادات العامة للاتحاد من الموارد التالية :-

١- الضرائب والرسوم والعوائد التي تفرض بموجب قانون اتحادي في

٢- المسائل الداخلية في اختصاص الاتحاد تشريعاً وتنفيذاً.

٣- الرسوم والاجور التي يحصلها الاتحاد في مقابل الخدمات التي

٤- يؤديها.

٥- الحصة التي تسهم بها الإمارات الأعضاء في الاتحاد , في ميزانية السنوية وفقاً للمادة التالية (وهي المادة التي قررت تخصيص الإمارات الأعضاء نسبة معينة من مواردها السنوية المؤلف).

٦- إيرادات الاتحاد من املاكه الخاصة.

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل وتعداه إلى النص على ما تخصصه الولايات الأعضاء من موارد للميزانية الاتحادية العامة.

لقد قضت الفقرة ١٧ من الجدول المشار اليه فيما سبق فصل ١٤ , ٣٩ من دستور اتحاد الجنوب العربي على أن تقرّر وجميع إيرادات الاتحاد بواسطة

المساهمات من الولايات التي تشكل جزء منه وفرض وجمع رسوم واجرة الخدمات التي يقدمها الاتحاد أو الأمور التي يقوم بها سواء كان على أرض الولايات المذكورة أو خلافاً لذلك.

وأتى نص المادة ١٢٧ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة أكثر وضوحاً بهذا الصدد حيث : تخصص الإمارات الأعضاء في الاتحاد بنسبة معينة من مواردها السنوية لتغطية نفقات الميزانية العامة السنوية للاتحاد وذلك على النحو وبالقدر الذين يحددهما قانون الميزانية.

وصممت عن النص على ذلك أحكام الميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ و دساتير دثينه لعام ١٩٦٢ وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٤ والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ أو غيرها .

القروض

تكاد تكون أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الملكي قد انقسمت إلى تلك التي قررت موضوع القروض وأخرى صممت عن النص على ذلك. لقد ابتدئت مسيرة أحكام الدساتير التي قررت ذلك بالنص على أن : لا يقبل أي اقتراح بتعديل النفقات أو الواردات المربوط يعود في الدستور الحججي (م. ٨٨) , على أن طائفة أخرى من أحكام دساتير هذه البلدان قد قررت القروض نصاً ووضحت كيفية عقدها وجواز قيام الدولة بذلك حيث : تعقد القروض العامة بقانون , ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضاً بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية . ويجوز للمؤسسات العامة وللأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل قرضاً بقانون في حدود الإعتمادات المقررة لهذه القروض بقانون الميزانية في دساتير الكويت (م. ١٣٦ , م. ١٣٧) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٨٩) و ٢٠٠٢ (م. ١٠٨).

في حين لا يجوز عقد القروض العامة أو الارتباط بالتزامات يترتب عليها إيقاف مبالغ من الخزانة العامة للاتحاد في سنة أو سنوات مقبلة إلا بقانون اتحادي في دستور دولة الإمارات العربية المتحدة (م. ١٣٤).

وبالمقابل صممت عن النص على تلك أحكام قانون الحجاز الأساسي لعام ١٩٢٦ ونظام الحكم في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢ ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ وولاية ثنية وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦.

١٥ - المداولة :-

قبل أن نتطرق لموضوع المداولة في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية , لا بد من الإشارة إلى تاريخها في الفقه الدستوري عموماً. تقرر المداولة في الفقه الدستوري داخل السلطة التشريعية على مشروعات ومقترحات القوانين نظراً لأن التصويت على هذه المشروعات والاقتراحات في هذه السلطة واجبة على مواطني الدولة جميعاً , ولأن هذه المشاريع والمقترحات بعد إقرارها يشمل سرياتها جميع أراضي الدولة . وبما أن هذا الأمر على جانب عظيم من الخطورة , فانه لا غرر إذا كرست الأنظمة واللوائح الداخلية للسلطة التشريعية لهذا العمل ضمانات كافية , تؤمن التبصر في المشروع والتروي في دراسته لكي يأتي واضحاً وخالياً من عيوب الالتباس والركاكة. لقد بدأ الفقيه أنور الخطيب حديثه عن ((المذاكرة)) بهذا التعليق ثم اضاف : ولذلك كانت الدساتير الفرنسية والأنظمة الداخلية المتعاقبة تعرض حتى سنة ١٨٧٥ ثلاث ((مذكرات)) قبل التصويت النهائي على أي مشروع , على أن يمر بين التصويت والتصويت فترة من الزمن لا تنقص عن ثمانية أيام . ثم اختصرت ((المذكرات)) إلى اثنتين بموجب الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥. بعد أن أصبحت السلطة التشريعية بيد مجلسين هما مجلس النواب

ومجلس الشيوخ . والقاعدة التي تفرض مرور فترة من الزمن بين المداولتين أو انتهاء المداولة من اجل الاقتراح النهائي تتحدر من المبدأ القائل بعدم جواز التصويت على أي مشروع قانون مرة واحدة الا في الحالات الاستثنائية . والحكمة من هذه القاعدة انها تفرض التبصر في الموضوع وتتيح فرصة لتصحيح الأخطاء^(١).

وكما سبق الإشارة في تقدم مشروعات واقتراحات القوانين الخ . . . فإنه بعد أن تمر تلك المشاريع ومقترحات القوانين بمرحلة تقديمها . وبعد أن تقدم اللجان المختصة تقاريرها عنها تبدأ المداولة في السلطة التشريعية لمناقشة المبادئ العامة للمشروع المقدم . اما اذا وافق المجلس على ذلك من حيث المبدأ تبدأ المناقشة , على أنه لا بد من الإستفاضة بمقارنة اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية .

والهدف من المناقشة والتصويت هو أن يؤمن لعضو السلطة التشريعية الوسيلة ليقول بوضوح ما يفكر به فيما يؤيده ويناهضه.

تكاد تكون قد اتفقت على أن تجري مشروعات القوانين في مداولة واحدة في أحكام الأنظمة واللوائح الداخلية لمجلس النواب اللبناني (نظام ١٩٣٠) ومجلس النواب السوري (نظام ١٩٥٧) ومجلس الأمة في ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ , ولائحة مجلس الشعب المصري ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. ايضاً . على أنه يجوز أن تجري مداولة ثانية في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ (م. ١٣١) والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ٦٤) ولائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣ (م. ١٠٢ و ١٠٤) . واللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام

(١) راجع انور الخطيب , الاصول البرلمانية : ص ١٧١ . اما ما يتعلق بالحكمة من المداولة فان هذا الرأي للعلامة اوجين بيار الوارد في الاصول البرلمانية صفحة ١٧٢ .

١٩٦٩ (م. ٦٨) ولائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ٨٣) ولائحة مجلس الشعب التأسيسي (م. ٤٦). لقد جعلت أحكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة مناقشة المشاريع مناقشة واحدة كقاعدة. وجعلت الاستثناء مناقشتين. لقد سارت هذه الأحكام على خلاف القاعدة التي كان يقوم بها نظام السلطة التشريعية الفرنسية في ظل دستور ١٨٧٥ القائمة على وجوب إجراء مداولتين , حيث اذا : قررت اللجنة أن المشروع صالح وملئم للمصلحة العامة تعيده للمجلس في هذا المعنى وعندئذ يقرأ رئيس المجلس اسمه ويعتبر المشروع كأنما قرئ للمرة الاولى (ف. ٣ من م. ٥٠) وبهذا افسحت هذه اللائحة امكانية اكثر من مداولتين للمشروع الواحد.

وبخلاف اللوائح والأنظمة الداخلية المذكورة اعلاه لم تقرر أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي عدد المداولات فيه. حيث اكتفت بالنص على أن تفتح المناقشة في مشاريع القوانين اما اللجنة العامة الخ... (فصل ٤١). ومع أن لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري قد اتفقت مع لائحة مجلس النواب التونسي في افتتاح المناقشة ولاستماع إلى ممثلي الحكومة واللجان المختصة (م. ١٢٧). غير انها قد قررت في نفس الوقت حق رئيس المجلس في اثناء المناقشة اتخاذ القرار في ارسال مادة أو عدة مواد من المشروع المقدم إلى اللجنة المختصة. وان يدقق في الشروط التي يجب أن تستمر في ظلها المناقشة (م. ١٢٨) وكذلك النظام الداخلي للمجلس الوطني للاستشارات الارثني (م. ٣٣-٣٤). واللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة ، ولم يشذ عن ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ حين نص على أنه لا يجوز المناقشة لها والتصويت على مشروع أو مقترح قانون قبل تقديمه الى اللجنة المختصة طبقاً للمقتضيات الواردة في المواد من ١٧٨ الى ١٩٤ من هذا النظام (م. ١٩٩) .

على أنه لم ينحصر التباين على النص على المناقشة فقط , بل وتعداه إلى المدة التي يتم فيها الاقتراح بعد الانتهاء من المناقشة . الا انه قبل التطرق إلى الاقتراح لا بد من عرض كيفية الانتهاء من المناقشة وإقفال بابها.

بداية المداولة

يرجع تاريخ النص على المداولة في التشريع الدستوري العربي إلى لائحة مجلس شورى النواب المصري لعام ١٨٦٦ فيما نظم حيث عرف البند ١ من هذه اللائحة المداولة بأن وظيفة هذا المجلس المداولة في المنافع الداخلية بالتصورات التي تراها الحكومة انها من خصائصه تصير المذاكرة فيه وإعطاء الرأي عنها . وما تحصل المداولة فيه مجلس الشورى فيما يتعلق بالمنافع الداخلية يرسل من طرق الرئيس إلى المجلس الخصوصي ويجري المذاكرة عنه بالأقلام والقومسيونات بمجلس الشورى . وبعد إعطاء التقارير عنها ينظر بمجلس الشورى ويبتام المذاكرة وإعطاء الرأي يعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية . ثم عرف البند ١٦ من اللائحة المذكورة المداولة من جديد بأنها التصورات التي تراها الحكومة تتلى تصوراتها لمجلس شورى النواب بمعرفة من يندب لهذه المأمورية من طرف الحكومة.

وإذا ما صور رأي من واحد أو من جماعة من الأعضاء غير الداخلين في القومسيون من طرف الحكومة في البند ٧ من هذه اللائحة بخصوص مادة من المواد المدرجة بالتصورات المرسله من طرف الحكومة ولم يكن ذلك من الملحوظات المذكورة عنها (بند ٢٣) من هذه اللائحة . يقتضي أن يصير تسليم ذلك الرأي إلى رئيس مجلس الشورى وهو يوصله إلى القومسيون المختص بالنظر في ذلك ولا يجوز قبول إلى رأي كان فيما يتعلق بمادة من ذلك , متى تقدم التقرير في شأنها من ذلك ولا يجوز قبول إلى رأي كان فيما يتعلق بمادة من ذلك , متى تقدم التقرير في شأنها من ذلك القومسيون إلى مجلس الشورى وانما عند

تلاوة ذلك التقرير بمجلس الشورى يجري ما يلزم له من المذاكرة واخذ الاراء حسب الوارد ببنود هذه اللائحة (بند ١٨).

وبعد هذه المقدمات التي اقتضت أن تقدم التصورات إلى الرئيس ثم يرسلها الرئيس إلى المجلس الخصوصي . كما يرسل الرئيس التصورات التي يقولها غير أعضاء القومسيون وبعد أن يرجعه القومسيون إلى مجلس الشورى تجري المذاكرة , التي يحق للمتكلم في هذا الخصوص بالقومسيون المختص بالنظر في ذلك (بند ١٩).

ومتى تقدم التقرير الصادر من القومسيون بخصوص صورة مادة لزم أن يتلى مجلس الشورى ويطلع ويوزع على أعضاء مجلس الشورى قبل المذاكرة بأربع وعشرين ساعة على الأقل (بند ٢٠).

والمواد المتعلقة بالمنافع الداخلية اللازم المذاكرة فيها مجلس الشورى بواقع ترتيب اشغاله يلزم أن كل مسألة منها قبل وضعها في ميدان المذاكرة يأخذ الرأي من مجلس الشورى عن لزوم المذاكرة منها وقتئذ أو تأخير الوقت آخر (بند ٢٥).

والى جانب ما تقدم تفتح المذاكرة بخصوص التقرير المذكورة عنه في (بند ٢) من هذه اللائحة في الوقت المعين له في ترتيب اشغال مجلس الشورى , ويقتضي افتتاح المذاكرة أولا فيما يتعلق بصورة التصور المعروضة على وجه العموم ثم منها يتعلق بكل قلم أو باب منها خاصة (بند ٢١).

واذا لم تطلب اللجنة إجراء تغيرات في المشروع المحال عليها أو طلبت ولم يوافق بها الحكومة على ذلك يقدم النص الأصلي من مشروع القانون بمجلس النواب للمداولة فيه في اللائحة الأساسية لمجلس النواب المصري لعام ١٨٨٢ (م. ٢٧).

وانحصرت أحكام القانون النظامي المصري لعام ١٩٣١ بهذا الشأن على أنه لا يجوز إصدار أي قانون ما لم يتقدم ابتداء للجمعية التشريعية لأخذ رأيها فيه بقرار بطريقة عامة امراً متعلقاً بحقوق السكان المدنية أو السياسية وكذا كل امر عال يشتمل على لائحة إدارة عمومية.

تكاد تكون قد اتفقت في المبادئ العامة للمناقشة أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية لكل من المجلس الوطني ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري ومجلس النواب اللبناني ومجلس النواب السوري. وان كانت قد تباينت في التفاصيل . حيث اذا كانت لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. قد نصت على أن ((تبدأ المداولة بتلاوة التقرير ومواد المشروع والتعديلات التي ادخلت عليه ثم تدور المناقشة في المبادئ العامة ام لا)) (م. ٦٩).

واذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع ام اذا وافق عليه من حيث المبدأ انتقل المجلس إلى مناقشة المواد مادة مادة بعد تلاوة كل منها وما يكون قد قدم بشأنها من اقتراحات (م. ٧٠). وبذلك يقول المجلس كلمته في الموضوع المطروح للرئيس بأكمله اولاً ثم تبدأ مناقشة المواد بعد ذلك . الا انه رغم اتفاق اللوائح المذكورة اعلاه في هذا الشأن مع أحكام هذه اللائحة ، فانها قد تباينت معها لقد اضافت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. بهذا الخصوص النص على أن تبدأ مناقشة مشروعات القوانين بتلاوة المشروع الأصلي ومذكراته التفسيرية ، وتقرير اللجنة المختصة ، وما يتضمن من تعديلات ثم تعطي الكلمة لبحث المشروع عامة ولقرار اللجنة فالحكومة فالأعضاء . ولا يجوز لأي من هؤلاء الكلام في المبادئ العامة للمشروع اكثر من مرتين الا بإذن المجلس . فإذا وافق المجلس على ذلك من حيث المبدأ انتقل لمناقشة مواد مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي

قدمت بشأنها ويؤخذ الرأي على كل مادة , ثم على المشروع في مجموعة إتماما للمداولة الأولى (م. ٨٤).

وبالمقابل انحصرت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بهذا الخصوص على النص على أن : ينتقل المجلس بعد الموافقة على المشروع من حيث المبدأ إلى مناقشة مواده مادة مادة بعد تلاوة كل منها. ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة , ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعة (م. ١٢٩).

لقد إتفقت أحكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري في النص على أنه بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات أولا , ويبدء أوسعها مدى وأبعدها عن النص الأصلي ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة مجموعها. بيد أنه إذا كانت أحكام لائحة مجلس الشورى قد اقتضت على قرار المجلس بشأن أحد المواد وحق المجلس في مناقشتها. فإن لائحة مجلس الشعب المصري قد أضافت النص حكماً على حق الجهات. التي يخول لها ذلك.

وفي الوقت الذي قررت المادة ٨٩ من لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. أنه : إذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها فله أن يعود إلى مناقشة تلك المادة. فانه لائحة مجلس الشعب المصري قد قضت بأنه : إذا قرر المجلس حكماً في أحد المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها , فللمجلس أن يعود لمناقشة تلك المادة , وكذلك يجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها إذا ابتدأت أسباب جديدة قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة , أو رئيس اللجنة , أو مقررها , أو عشرة من أعضاء المجلس (م. ١٥٢).

ومع أن أحكام اللائحتين المذكورتين قد اتفقت بشأن عدم جواز أخذ الرأي نهائياً في مشروع القانون قبل مضي مدة معينة , إلا أن احكامهما قد تباينت في

هذه المدة ((ثلاثة ايام على الأقل من انتهاء المداولة فيه)) ما لم يقرر المجلس بأغلبية مجموع أعضائه غير ذلك في لائحة مجلس الشورى (م. ٨٥) و((أربعة ايام على الأقل من انتهاء المداولة في لائحة مجلس الشعب المصري)) (م. ١٥٣). كما أضافت الأخيرة انه : يجوز بموافقة المجلس - في الاصول المستعجلة - أخذ الرأي النهائي على المشروع في ذات الجلسة التي تمت الموافقة عليها فيها , وذلك بعد ساعة على الأقل من الانتهاء من نظره ما لم تقرر أغلبية أعضاء المجلس غير ذلك (م. ١٥٣).

وإلى جانب ما تقدم قضت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري بأصول الكلام في اقتراحات التعديل حيث : لا يجوز الكلام في اقتراحات التعديل لا لمقدم الاقتراحات ولمعارض واحد وللحكومة ولمقرر اللجنة ورئيسها. ومع ذلك فلرئيس المجلس إذا رأى مقتضى أن يأن في الكلام لممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب ولغيرهم من الأعضاء ما لم يقرر المجلس غير ذلك (م. ١٥١).

ومع أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ٥٩) وأحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد اتفقت مع أحكام لائحة الشعب المصري في عدم النص على المذكرة التفسيرية المرفقة بالمشروع المقدم للمناقشة في المجلس . غير أن النظامين الداخليين للمجلسين اللبناني والسوري قد اختلفت مع أحكام لائحة مجلس الشعب في الإجراءات التالية : تبدأ المداولة بمذكرة عامة في مبادئ المشروع المقترح ومتى انتهت هذه المذكرة يستشير الرئيس المجلس في الانتقال إلى مناقشة المواد فإذا تقرر ذلك استمرت المناقشة في المشروع وصوت عليه مادة مادة (ف. أ. م. ٥٩) وإذا لم يوافق المجلس على الانتقال إلى مناقشة المواد ولم يقرر إعادته إلى اللجنة عد ذلك رفضاً للمشروع (ف. ب. م. ٥٩). والاختلاف في أحكام لائحة مجلس الشعب المصري عن النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري هو أن لائحة

مجلس الشعب قد قضت بالانتقال إلى مناقشة المشروع والاقتراح دون استئذان المجلس بينما اشترطت أحكام مجلسي النواب السوري واللبناني الإنن بذلك من قبل المجلس ، قررتا اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث .

وبالمقابل قرر النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ أنه يمكن للمجلس قبل التصويت على مجموع مشاريع أو مقترحات قوانين أن يقرر مناقشة ثانية حول مجموع النص أو جزء منه ويتم ذلك إما بطلب من الحكومة أو اللجنة المعنية بدراسة النص أو رئيس فريق نيابي أو عشر أعضاء المجلس (م. ١١٨). ويشرح في التصويت على مشروع أو مقترح قانون بعد أن إتمام عملية التصويت على آخر مادة إضافية ملحقة به باعتبارها مشروع تعديل. كل مشروع أو مقترح يتضمن مادة واحدة فإن التصويت على المادة يعتبر تصويتاً على مجموع المشروع أو المقترح ولا يقبل إلحاق أي مادة إضافية (م. ٢١٠).

أما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي فقد أوجزت هذا الحكم بأن : تبدأ المناقشة في مبادئ مشروع القانون . ومتى انتهت هذه المناقشة يستشير المجلس في الانتقال إلى مناقشة الفصول واحد واحد على التعاقب. فإذا تقرر ذلك استمرت المناقشة في الفصول مع التعديلات الخاصة بها. وإذا لم يوافق المجلس على الانتقال إلى مناقشة الفصول أو لم يقرر إعادة المشروع إلى اللجنة عد ذلك رفضاً للمشروع. ولممثلي الحكومة والنواب الحق أثناء المناقشة في اقتراح تعديل يقع التصويت بدون مناقشة وبالأغلبية المطلقة على إحالته على اللجنة لدرسه , وبعد التعديل مرفوضاً في صورة عدم تقرير إحالته إلى اللجنة. عند تعدد التعديلات تقع مناقشتها حسب الترتيب التالي : تعديلات الحذف أولاً , فبقية التعديلات ابتداء من أبعدها عن فحوى النص الأصلي . ولا يتناول الكلمة حول كل تعديل , سوى ممثل الحكومة والرئيس والمقرر للجنة وواحد ممن قدموا التعديل ومعارض واحد للتعديل من النواب (فصل ٤٣). وقد تقاربت

أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري مع النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي في عدم الإسهاب في إجراء التعديلات بالنص على أن : تقدم التعديلات المقترحة أثناء المناقشة كتابة إلى رئيس المجلس لعرضها على المجلس وإن حال هذه التعديلات على اللجنة التي وضعت التقرير عن المشروع إذا قرر المجلس ذلك بناء على طلب أحد النواب أو رئيس اللجنة أو مقررهما. إذا تبين أن للتعديلات المقترحة تأثير في باقي نصوص المشروع أجل المجلس النظر فيه حتى تنتهي اللجنة من تقديم تقريرها على التعديل. أما إذا لم يكن للتعديلات المقترحة تأثير في باقي نصوص المشروع فيشاور المجلس على المناقشة. غير أن أحكام هذا النظام الداخلي لم تشر إلى حصر كلمات التعديل من قبل ممثل الحكومة والرئيس والمقرر للجنة... الخ (انظر م ٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري).

وبالمقابل اكتفت أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بالنص على أن : يعتبر تقديم المشروع من قبل رئيس المجلس بعد قرار اللجنة المختصة أنه صالح وملائم للمصلحة العامة كما لو أنه قرئ للمرة الأولى , كما سبقت الإشارة إلى ذلك.

وأسهبت لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ في هذا الموضوع حيث تبتدئ المداولة في أي موضوع يراد أن يفصل فيه المجلس بصيغة إقتراح يقدم وفق أحكام اللائحة ولا ينظر في إقتراح لم يؤيد بالتنبيه سوى الإقتراحات المقدمة من وزير بمبادرة رسمية أو إقتراحات بموضوع يقدمه أكثر من عضو أو الإقتراحات الواردة في مداولات اللجان (ف ١ - م ٣٣). ثم أجاز البند الثاني من المادة ٣٣ تقديم أي إقتراح إرتجلاً بقرار إجرائي وذلك بتقديمه كتابة أو تلاوته أثناء التداول في الموضوع المتعلق به.. الخ. البند هذا.

في حين خول البند ٣ من نفس المادة لرئيس المجلس ما قدم إرجاءاً
إقتراح من الوزير أو أي من قادة المجلس المختص أن يأنن بتأجيل الموضوع
المقترح لأجل لاحق لإدراجه في جدول الأعمال .

وبالمقابل قضى البند الرابع من المادة ٣٣ بأن: لا تقبل أي اقتراح يرفض
إقتراح مطروح للفصل فيه ولا بتعديله بوجه ينقض أصله أو بما يخالف قراراً
سابقاً إتخذه المجلس بشأنه على أنه لا يجوز للعضو معارضة أي اقتراح ويجوز
للجنة ان توصي برفض أي اقتراح في تقريرها .

وإذا كانت اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في الدول العربية
بالشكل المشار اليه فان أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في
دول عربية أخرى قد تغايرت هي الأخرى في هذا الأمر . وكانت اللائحة الداخلية
لمجلس الأمة الكويتي أكثر اللوائح الداخلية الموجودة لدينا تفصيلاً لموضوع
المدافعة.

اذ طبقاً للمادة ١٠٢ من هذه اللائحة تبدأ مناقشة مشروعات القوانين
بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته التفسيرية وتقرير اللجنة المختصة ما يتضمنه
من تعديلات , ثم تعطي الكلمة ببحث المشروع بصورة عامة لمقرر اللجنة
فالحكومة فالأعضاء.

وان كانت هذه المادة قد قررت أنه لا يجوز لأي من هؤلاء الكلام في
المبادئ العامة للمشروع أكثر من مرتين الا بإذن من المجلس فإذا وافق
المجلس على المشروع من حيث المبدأ انتقل الى مناقشة مواده مادة بعد تلاوة
كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها ويؤخذ الرأي على كل مادة ثم على
المشروع في مجموعة إتماماً للمداولة الأولى.

وقد اتفقت إحكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة مع نص لائحة مجلس الأمة الكويتي^(١). وبالمقابل انحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني الأردني في النص على أنه. بعد ان يوزع تقرير اللجنة على الأعضاء على الوجه المبين في المادة السابقة يعين المجلس يوماً للمذاكرة في مواده وفي اليوم المعين المذكورة تجري المذاكرة في مواد مشروع القانون كل مادة بمفردها مع أي التعديل مقترح أو خالة عليها سواء قبل أو اثناء المناقشة ويجب ان يرجع الى رأي الأكثرية في قبول أو رفض كل مادة من المواد المذكورة أو التعديل المقترح (م. ٣٣).

بينما قررت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ أنه لا يجوز المناقشة و لا التصويت على مشروع أو مقترح قانون قبل تقديمه الى اللجنة المختصة طبقاً للمقتضيات الواردة في المواد من ١٧٨ الى ١٩٤ من هذا النظام الداخلي (م ١٩٩). وأشترط هذا النظام أن تبتدئ مناقشة المشاريع بالإستماع الى الحكومة وبتقديم تقرير للجنة المعنية بالأمر. تبتدئ مناقشة المقترح بالإستماع الى صاحبه أو مقرر اللجنة المعنية وتقديم اللجنة أو اللجان المعنية، وبعد ذلك لا يمكن أن يحال على المناقشة أو التصويت أي نص مضاد، ولا يقبل أي تدخل إلا إذا كان موضوع النص المقترح دراسته يخالف مقتضيات الدستور، كما أنه بالإمكان إحالة هذا المقترح الأخير على التصويت قصد التأكد من أنه لا يحال لمناقشته، وبمجرد حصول المقترح على الأغلبية وجب إلغاء النص الذي سبق تقديمه للمناقشة.

(١) - راجع لائحة المجلس الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة. في كتاب أسس التنظيم السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة . تأليف: د/ سيد محمد إبراهيم . صدر عن مركز الوثائق والدراسات أبو ظبي ١٩٧٥. ص ٤٤١ - ٤٧٥. وقد صدرت بالمرسوم الاتحادي رقم ٤٤ لعام ١٩٧٢.

المدافلة الثانية ..

تعتبر المدافلة الثانية حالة استثنائية في طائفة من أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة في الدول العربية. وتتم هذه المدافلة بعد مدة معينة من انتهاء المدافلة الأولى. وتختصر في تعديل بعض نصوص المشروع المعني بالمناقشة.

ويقوم بطلب المدافلة الثانية كل من السلطة التنفيذية او عدد من النواب في السلطة التشريعية. ومع الأخذ بعين الاعتبار اتفاق عدد من اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية على أن تكون المدافلة الثانية حالة استثنائية من حيث المبدأ كما هي الحال في احكام لوائح وأنظمة كل من مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ ومجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ولاحتي المجلس الوطني ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب اليمني. غير أنه إذا كانت لاحتى مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. قد قررنا أن يكون (إجراء مدافلة ثانية إذا ما قدم طلب بذلك كل من الحكومة او مقرر اللجنة او رئيسها , او عشرين عضو على الأقل خلال الفترة المبينة في الفقرة السابقة (أي خلال ثلاثة ايام على الأقل المؤلف) ويبين بالطلب المادة او المواد المراد تعديلها , وأسباب هذا التعديل. وتقتصر المدافلة الثانية على المناقشة في التعديلات المقترحة , ثم يؤخذ الرأي على المواد التي اقترح تعديلها وبعدئذ يؤخذ الرأي على المشروع نهائياً (الجزء الثاني من م. ٨٥ , من لائحة مجلس الشورى. والنظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م.). فإن لائحة مجلس الشعب المصري قد اشترطت اجراء المدافلة الثانية اذا قدم طلب كتابي الى رئيس المجلس كل من الحكومة او مقرر اللجنة او رئيسها او احد ممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب وعشرين عضواً على الأقل. دون ان تحدد المدة التي حددتها احكام لاحتى مجلس الامة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (انظر المادة ١٥٤).

بينما يطلب المداولة الثانية في لائحة مجلس النواب اليمني ممثل الحكومة او ريع الأعضاء الحاضرين (م. ٩٥).

أما لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ فقد خولت طلب المداولة الثانية (الى جانب الحكومة) لرئيس الدولة ايضاً. الا انها لم تشر الى أي عدد من أعضاء المجلس طبقاً لما جاء في المادة ٧٢ منها بأنه ((يجب اجراء مداولة ثانية اذا قدم طلب اليه بذلك من المجلس الجمهوري او الحكومة او رئيس اللجنة قبل الاقتراع عليه نهائياً)). وبذلك لم يشمل هذا الحق لأي عدد من أعضاء المجلس او مقرري اللجان.

ومع ان احكام لائحة مجلس الشعب التأسيسي قد اتفقت في مجملها مع احكام لائحة مجلس الشورى بيد انها قد حصرت حق طلب المداولة الثانية على طلب رئيس المجلس والحكومة وعشرين عضو في المجلس ولم تشر الى طلب رئيس اللجنة المختصة او مقررها.

ولم يقضي النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الجديد بـ (المذاكرتين). وان كان المجلس قد اقر القاعدة اجتهاداً اثناء درس مشروع قانون الانتخاب عام ١٩٥٦. ويقرر الفقيه انور الخطيب انه ((ثمة حالة تشبه حالة النص الخاضع للمذاكرتين , وهي حالة الشروع في درس مشروع ما , ثم إعادته الى الحكومة او الى اللجنة التي درسته او الى لجنة اخرى)) وفي هذه الحالة وفقاً لهذه الوجة النظر الفقهية ((لا يبقى من صعوبة في تقرير ما يطلب بشأن التعديلات المقدمة . إذا أنها تحال على اللجنة مع المشروع الأصلي لإعادة النظر فيها وتقرير ما يجب بشأنها)) خاصة وأن المادة ١٣٧ من النظام لداخلي لمجلس النواب قد أوجبت ((احالتها على اللجنة , وهو أمر طبيعي لا مجال للجدل فيه)) لأن المادة ١٣٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ (النظام القديم) قد فرضت الأصول التالية:

- ١- يجب أن تُسمع إيضاحات صاحب التعديل.
 - ٢- للجنة التي درست الموضوع وحدها حق الجواب.
 - ٣- بعد جواب اللجنة يتخذ المجلس احد موقفين:
 - أ- إما أن يرفض النظر في التعديل.
 - ب- أو أن يقرر إحالته على اللجنة ..
- وفي هذه الحالة تؤجل الهيئة النظر في المشروع أو الاقتراح إلى أن تنتهي اللجنة من عملها في الأجل الذي ينظر المجلس لها بشرط أن لا يتجاوز ((ثلاثة أيام)).
- وعلاوة على ذلك فإن ((الموقت الذي يتخذه المجلس يبنى على جواب اللجنة. فاللجنة أن تدرس التعديل تحوراً وتقرر فقط ما إذا كان حرياً بالاعتبار أم لا . والنص يفرض في الطرف الممثل للجوء إلى أصول الاعتبار , وهي الأصول التي تقضي ((بعرض كل اقتراحات على لجنة الاقتراحات للدراسة يترو وإبداء رأي موجز فيما إذا كان حرياً بالاعتبار فيحال على اللجنة المختصة أوغير حري بالاعتبار فيرفض النظر فيه)). وقد درجت العادة في مجلس النواب اللبناني أن تقوم رئاسة المجلس عند تقديم تعديل ما على مادة من مشروع أو اقتراح أن تطرح هذا التعديل للتصويت فوراً بعد أن تستمع الى إيضاح صاحبه دون ان تأخذ رأي اللجنة فيه والحال أن تكليف اللجنة بشخص رئيسها أو مقررها أن تبدي رأيها في الاقتراح من شأنه أن يستلفت انتباه الأعضاء ويحملهم على التبصر في التعديل المقترح , وللمجلس الكلمة الأخيرة. وإذا فرض ان اللجنة ابدت رأياً بأن التعديل غير حري بالاعتبار فللمجلس ان يقرر العكس.
- وفي هذه الحالة يتوجب عليه ان يؤجل النظر في المشروع لثلاثة ايام على الأكثر وتكليف اللجنة بدرس اقتراح التعديل بروية وإمعان ويجب على اللجنة ان

تعطي رأيها في أساس الموضوع ولا يكون الاقتراح حرياً بالاعتبار فحسب وعلى ضوء رأي اللجنة يناقش المجلس في التعديل المقترح ويقرر ما يشاء (ما بين الأقواس راجع الأصول البرلمانية صفحات ١٨٧-١٩٠).

واختلفت أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ عن أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية المذكورة سابقاً . وذلك لاشتراط لائحة مجلس الشعب السوداني ملائمة المشروع وصلاحه للمصلحة العامة. يعتبر كما لو أن يمر بالإجراءات التي وردت في اللوائح والأنظمة التي أوردناها أعلاه. أما القراءة الثانية فتتم ((في الجلسة التي أدرج مشروع القانون للقراءة الثانية فيها. يقترح مقدم المشروع ((أن يقرأ الآن مشروع القانون للمرة الثانية)) وعندما يطرح رئيس المجلس هذا الاقتراح أمام المجلس تجري مناقشة المزايا والمبادئ العامة لمشروع القانون (ف. ١ م. ٥٨).

واشترطت لائحة مجلس الشعب السوداني أن يتم الإعداد للقراءة الثانية. حيث تبدئ بتقرير اللجنة المختصة , التي بعد فراغها ((من نظر المشروع ترفعه للمجلس مشفوعاً بتقرير شامل تضمنه جميع الخطوات التي اتخذتها في شأن المشروع وتعليقاتها على مواد المشروع والتعديلات التي تقترح إدخالها فيه مع توضيح ما إذا كانت قد استحقت للجهة أو الجهات المتأثرة بالمشروع ونتيجة سماعهم وتوصياتها حول المسائل التي أثارت من قبل تلك الجهات)) (م. ٥٥).

وبعد ذلك ((تسلم مشروعات القوانين بتقاريرها المعدة وفقاً للمادة ٥٥ لرئيس المجلس (ف. أ م. ٥٦). غير أن ادراج مشروع القانون للقراءة الثانية لا يتم بعد فترة محددة كما هي الحال في اللوائح السابقة الذكر ((مدة ثلاثة أيام)) وإنما ((في التاريخ الذي يحدده رئيس المجلس)) (ف. ٢ م. ٥٦).

وعلاوة على ما تقدم لم تقرر هذه اللائحة حق عدد محدد من أعضاء المجلس اقتراح التعديل في القراءة الثانية (المكونة من عشرين عضواً والحكومة الخ . . . في الأحكام المذكورة أعلاه). وإنما أعطت هذه اللائحة الحق لكل عضو في المجلس وكل وزير طبقاً لما جاء في البند ٢ من المادة ٥٨ بأنه ((يجوز لأي عضو ولأي وزير أن يقترح تعديل يهدف إلى حمل رئيس المجلس على رفض مشروع القانون أو تأجيل النظر فيه وعليه أن يوضح الأسباب التي في نظره تبرر هذا التعديل)). و((إذا أسقط اقتراح القراءة الثانية أو إذا أقر تعديل بموجب البند ٢ من هذه المادة فلا يتخذ أي إجراء آخر مشروع القانون في نفس الدورة)) (بند ٣ من نفس المادة*) و((إذا أجاز اقتراح القراءة الثانية بدرجة مشروع القانون للمناقشة لمرحلة التقرير في تاريخ يحدده رئيس المجلس ويوزع مشروع القانون وتقرير اللجنة على الأعضاء)) (بند ٤ من نفس المادة). وعلى هذا الأساس فإن لائحة مجلس الشعب السوداني هذه قد قضت بمرحلة وسط بين القراءتين الثانية والثالثة ، وقد انفردت هذه اللائحة بهذا الحكم من بين جميع اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث. كما أن لائحة هذا المجلس قد خولت لرئيس المجلس تحديد تاريخ مرحلة تقرير القراءة الثالثة شأنه في ذلك تحديد تاريخ القراءة الثانية ، وقررت أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المداولة الثانية مشترطة مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة الأولى . وذلك بما نصت عليه المادة ١٠٤ منها بأنه لا يجوز إجراء المداولة الثانية على مشروع القانون قبل مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة الأولى فيه إلا إذا قرر المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم غير ذلك وتقتصر المداولة الثانية على المناقشة في التعديلات التي يقترحها الأعضاء كتابة على المشروع الذي أقره المجلس في المداولة الأولى ثم يقترح نهائياً على المشروع.

وسار على هذه الشاكلة دستور السودان الإنتقالي لعام ٢٠٠٥ حين قرر لرئيس الدولة ومؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء أو الوزير القومي أو لجنة من لجان الهيئة التشريعية تقديم مشروع القانون (م ١٠٦ ف ١) دون قيود. بينما إشتراط إجازة اللجنة المختصة في ذلك المشروع إذا طرح مشروع القانون بمبادرة خاصة فلا يجوز عرضه على المجلس المعني قبل أن تجيزه اللجنة المختصة في ذلك المجلس بحسبانه يتناول أمراً يمس المصلحة. إجراءات عرض ونظر المشروعات للقوانين (ف ٢ من نفس المادة) ثم تطرق هذا الدستور الى القراءات لها حين نص في المادة ١٠٧ :

- ١- على أن يعرض مشروع القانون المقدم لأي من مجلس الهيئة التشريعية القومية للقراءة الأولى بإيراد إسم القانون، ويعتبر ذلك أنه قدم للمجلس المعني . ويقدم المشروع للقراءة الثانية للتداول بوجه عام والإجازة من حيث المبدأ. فإذا أجاز المشروع في القراءة الثانية تكون هناك قراءة ثالثة للتداول فيه على وجه التفصيل ، ولإدخال أي تعديل عليه ومن ثم الفصل فيه، وبعدها يقدم المشروع في شكله النهائي للقراءة الختامية وفي هذه المرحلة لا يكون المشروع عرضة للمناقشة وتتم إجازته مادة مادة ثم يجاز على الجملة (ف ١).
- ٢- على رئيس المجلس أن يحيل مشروع القانون بعد القراءة الأولى الى اللجنة المعنية لكي تعد تقريراً يتضمن تقويماً عاماً للمشروع تمهيداً للقراءة الثانية. كما تقدم اللجنة تقريراً حول التعديلات التي أجازتها أو لم تجزها عند القراءة الثالثة ويجوز لرئيس المجلس ان يحيل المشروع مرة أخرى للجنة المعنية لإعداد تقرير حول الصياغة النهائية له تمهيداً للقراءة الختامية.

وبالمقابل صممت عن النص على ذلك احكام لاحتى المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الاردني. انصاف م. ١٠٥ - ١٠٨).

القراءة الثانية .

قررت هذه اللائحة القيام بإجراءات معينة في مرحلة التقرير تكمن في أنه ((عندما يقدم رئيس المجلس مشروع القانون للمجلس في مرحلة التقرير يناقش أولاً المواد التي اقترحها اللجنة ثم أي تعديل يراد إدخاله في المشروع)) (بند ١ م. ٥٩). غير أن هذه اللائحة منعت في نفس الوقت جواز ((النظر في أي اقتراح بتعديل مادة أو إضافة أخرى إلا إذا ظهر الاقتراح في جدول الأعمال)) (بند ٢ من المادة). في هذه المرحلة واشترطت هذه اللائحة ((عند تلاوة كل مادة عدلتها اللجنة أو قدم بشأنها اقتراح تعديل وقبل طرحها للرأي يأتى رئيس المجلس لمقدم المشروع أو مقدم التعديل بشرح المادة أو التعديل بحسب الحال ويجوز أن توجه إليه أسئلة بقصد زيادة الإيضاح. ولا يتعين أن تكون تلك الأسئلة باخضرار سابق)) (بند ٣ من المادة).

ومع أن البند ٥ من المادة ٥٨ من لائحة مجلس الشعب السوداني قد اتفق في محتواه مع أحكام لائحة مجلسي الشورى في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري (مع تبين في الصياغة) في أخذ الرأي على الاقتراحات بالتعديلات أولاً على التعديل. إلا أن البند ٦ من نفس المادة قد أضاف أنه: عند انتهاء النظر في آخر مادة في المشروع يجوز اقتراح أي تعديل في أي جدول انتهاء النظر في آخر مادة في المشروع يجوز اقتراح أي تعديل في أي جدول قد يكون ملحقاً بالمشروع كما يجوز إضافة جدول أو جداول إليه وذلك مع مراعاة الشروط الواردة في البند ١ من المادة ٥٨)). وبعد هذه الإجراءات كلها في مرحلة التقرير وإذا لم ((يدرج في جدول الأعمال أي اقتراح لتعديل مادة أو جدول أو إضافة أي شيء منها يحدد رئيس المجلس تاريخاً للقراءة الثالثة ويحيل مشروع القانون لإفراغه في صيغته النهائية قبل عرضه على المجلس)) (بند ٧ م. ٥٨).

القراءة الثالثة :

انفردت أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني بالنص على القراءة الثالثة لمشروعات القوانين من بين جميع اللوائح والانتظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية (المتوفرة لدينا أثناء البحث) في الدول العربية. واشترطت هذه اللائحة الشروط التي سبق أن أوردناها في أحكامها المتعلقة بمرحلة التقرير بين القراءتين بالإجراءات المطولة التي تعتبر القراءة الثالثة امتداد لهذا التطويل في سير مناقشة السلطة التشريعية لمشاريع واقتراحات القوانين.

تبدأ القراءة الثالثة بموجب أحكام هذه اللائحة بأن: يقترح مقدم الاقتراح في الجلسة المحددة مشروع القانون بأن ((يقرأ الآن مشروع القانون للمرة الثالثة)) (بند ١ م. ٦٠). وبعد ذلك يطرح رئيس المجلس هذا الاقتراح للنقاش وعندها يقتصر النقاش على محتويات المشروع في وضعه النهائي بعد التعديلات التي أدخلت عليه في المراحل السابقة (بند ٢ من المادة ٦٠) الأخرى المذكورة أعلاه. على أنه بخلاف تلك الأحكام الواردة اللوائح الأخرى فإن هذه اللائحة قد قررت جواز تقديم ((اقتراح إعادة أي جزء من المشروع للجنة المختصة ولجنة التشريع والشؤون القانونية إذا تبين أن مسائل جديدة قد نشأت عند الصياغة (بند ٣ من المادة). وجواز تقديم اقتراح بإذن رئيس المجلس لتعديل أو تصحيح خطأ لفظي أو إعادة عبارة سقطت عن طريق السهو في سياق نصوص مشروع القانون. ويجب أن لا يأذن الرئيس بأي تعديل في جوهر النصوص قد يضيف إليها أو ينقص منها (بند ٤ من المادة).

وتجدر الإشارة إلى أن ما ورد هنا في إجراءات القراءات الثالثة في هذه اللائحة قد ورد من حيث المبدأ في الأحكام المتعلقة بضبط صياغة مشروعات القوانين في لائحة مجلس الشعب المصري. حيث خولت المادة ١٥٧ منه أو

للمجلس قبل أخذ الرأي على مشروع القانون بصفة نهائية إذا كانت قد أدخلت على نصوصه تعديلات بالجلسة , أن يحيله إلى اللجنة المختصة لتبدي رأيها بالاشتراك مع لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية أو مكتبها في صياغة وتنسيق أحكامه , وعلى اللجنة المحال إليها المشروع أن تقدم تقريرها في الموعد الذي يحدده المجلس . ولا يجوز بعدئذ مناقشة في المشروع إلا فيما يتعلق بالصياغة)).

وإذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة المذكورة أعلاه قد تفاوتت بالشكل السابق ذكره في موضوع المداولات . فإن النظامين الداخليين للسلطتين المؤقتة والتشريعية التونسية قد صممت عن النص على المداولة الثانية.

وكما سبق القول أن الهدف من المناقشة والتصويت هو أن يؤمن للنائب الوسيلة ليقول بوضوح ما يفكر به , ما يؤيده وما يعارضه ليأتي التصويت حراً صادقاً للتعبير عما يفكر به النائب. وسبب ذلك أن أي مشروع مهما كان بسيطاً وموجزاً قد يتضمن بعض المبادئ أو بعض الكلمات التي يمكن أن تحول عنه أكثر الأعضاء تأييداً له . أن حرية الرأي في المناقشة والتصويت من الحريات الدستورية المقررة للمواطنين في كل مناحي الحياة. ومن هذه المبادئ الدستورية تنبثق حرية رأي النائب في المناقشات والتصويت على ما تقررره السلطة التشريعية كجزء من الممارسة الديمقراطية حقاً من حقوق النائب. على أن الأمر جدير بالنظر في الكيفية التي تنتهي بها المناقشة كمقدمة للانتقال إلى التصويت على ما دارت عليه المناقشة وذلك بعد إقفالها.

الباب الرابع

إقرار القوانين والمعاهدات

١ - إقفال باب المناقشة .

لم تقضي جميع أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية والمؤقتة بإقفال باب المناقشة . وبالعودة إلى أحكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة سوف يتضح أي منها التي قررت إقفال باب المناقشة و منها التي صممت عن النص على ذلك .

تمتع رئيس المجلس وعشرة أعضاء في المجلس بحق إقفال باب المناقشة في لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. (م. ١٢٠) ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٦٤) بالنص على أن ((يعلم الرئيس انتهاء المناقشة بعد انتهاء المانور لهم (طالبى) الكلام من كلامهم)) ((وللرئيس أن يقترح إقفال باب المناقشة إذا رأى أن الموضوع قد استوفى بحثه كما يجوز إقفال باب المناقشة بناء على طلب كتابى موقع عليه من عشرة أعضاء على الأقل ويعرض هذا الاقتراح على المجلس)) (راجع المادة ١١٧ من لائحة المجلس الوطنى والمادة ١٦٥ من لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. والمادة ٢٩٦ من لائحة مجلس الشعب المصرى).

وبالمقابل انحصر حق إقفال باب المناقشة على رئيس مجلس الشعب التأسيسى في ج.ع.ي. طبقاً للائحة الداخلية التى نصت على أن ((يعلم رئيس المجلس انتهاء المناقشة بعد انتهاء طالبى الكلام من كلامهم وله أن يقترح إقفال باب المناقشة إذا رأى أن الموضوع قد استوفى بحثه)) ((م. ٥٢)).

أما أحكام لائحتى مجلس الشعب المصرى ومجلس النواب اليمنى فانهما قد حولتا لكل من رئيس المجلس حق اقتراح إقفال باب المناقشة بالنص على أنه:

الرئيس أن يقترح إقفال باب المناقشة إذا راي ام الموضوع قد استوفى بحثه من جهة . ورفعنا من جهة أخرى عدد أعضاء المجلس الذين يطلبون إقفال باب المناقشة إلى عشرين عضواً (م. ٢٩٧ من لائحة مجلس الشعب المصري وم. ٧٤ من لائحة مجلس النواب اليمني). على أن لائحة مجلس النواب اليمني قد خولت إلى جانب ما تقدم بالاقتراح بإقفال المناقشة للحكومة أو اللجنة المختصة (م. ٧٥). واتفقت اللاتحتان في أن تكون الأولوية في ذلك لمن طلب الكلام في الموضوع الأصلي على أن لائحة مجلس الشعب المصري قد اشترطت أن تكون الأولوية أيضاً بين معارضي الاقتراح بإقفال باب المناقشة لممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة الذين طلبوا الكلام الخ . (نفس المادة). إلا أن أحكام هذه اللوائح قد اتفقت في أن يصدر المجلس قراره بإقفال باب المناقشة أو الاستمرار فيها بأغلبية أعضاء المجلس الحاضرين (انظر م. ٢٩٧ من لائحة مجلس الشعب المصري وم. ٧٧ من لائحة مجلس النواب اليمني).

واتفقت أحكام اللوائح الداخلية المذكورة سابقاً (باستثناء لائحة المجلس الوطني ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي.) على النص على أن يؤذن دائماً لعضو واحد بالكلام عقب المتكلم من الحكومة . وتشابهت أحكام عدد من لوائح السلطة التشريعية في هذه البلدان بشأن جواز إقفال باب المناقشة إلا إذا تكلم في الموضوع المعروض اثنان من مؤيديه واثنان من معارضييه كما هي الحال في لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٦٦) والشعب المصري (م. ٢٩٦) والنواب اليمني (م. ٧٦).

وبالمقابل لم تقرر أحكام لائحة الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ , والأنظمة الداخلية لمجلس النواب التونسي , والنواب السوري , واللائحة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني الجزائري . طريقة إقفال باب المناقشة.

وأنحصر النص على عدم جواز طلب الكلام بعد إقفال باب المناقشة وقبل أخذ الرأي إلا بصفة السؤال الواجب أخذ الرأي عنه في أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٦٨) ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٧٨).

٢. التصويت وطرائقه ..

التصويت حق من حقوق النائب ، ولا يمكن لأحد منعه من هذا الحق إلا في الحالات التي ينص عليها القانون. وينقسم التصويت إلى تصويت مجزئ وتصويت جماعي . وقبل البدء في الحديث عن طرائق التصويت في اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في الدول العربية فإنه لا بد من العودة إلى الأحكام الدستورية في هذه البلدان.

قررت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث إلا يصدر قانون إلا إذا أقرته ((السلطة التشريعية)) إذ ((لا يجوز تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة)) كما هي الحال في الدساتير المصرية لأعوام ١٩٢٣ (م. ١٠٤) و ١٩٥٦ (م. ٨٤) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٢٢) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٨) والدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م. ٥٦) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٣) والسوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٥٧). وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (٦٢).

وصممت طائفة أخرى من دساتير بلدان البحث عن تجزئة التصويت الذي قررته أحكام الدساتير السابقة في كل من دستور مصر لعام ١٩٣٠ وج.ع.م. لعام ١٩٧١ وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ ودساتير سوريا لأعوام ١٩٢٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ ودستور العراق للعامي ١٩٢٥ و ١٩٧٠ ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ والدستور اللبناني والدستور التونسي ، والدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ ، التي صممت عن كيفية التصويت بمجمله عدا التصويت على

بيان السياسة العامة. حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على متمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة (م. ١٢٦ من دستور ١٩٨٩) ودستور ١٩٩٦ (م. ١٣٦).

هذا وتجدر الإشارة إلى أن تقرير التصويت الجزئي على مشروعات القوانين في السلطة التشريعية يرجع إلى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ في الأحكام الدستورية العربية. في حين يعود عدم تقرير هذا التصويت إلى الدستور السوري لعام ١٩٢٠. والأحكام الدستورية التي أخذت بتجزئة التصويت في بلدان البحث قد استلهمته من النظام الفرنسي.

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدول العربية بهذا الشكل من التباين فما هي أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطات على أن تأتي بأحكام اللوائح الداخلية هذه نورد نصوص الدول العربية ذات النظام الملكي كانت لائحة مجلس شوري النواب المصري لعام ١٨٦٦ أول تشريع فيما نعلم يقرر التصويت في التشريع الدستوري العربي. حيث قررت أن يكون أخذ الآراء بطريقة أخذ الآراء بالصندوق وبطريق الأكثرية المطلقة (بند ٣٢). ويكون التصويت من بعد أخذ الآراء من كل مادة خاصة من المواد المتراكب منها التصورات المذكورة يجب أخذ الآراء أيضاً بخصوص مجموع تلك التصورات على وجه العموم (م. ٢٢).

وإذا كانت الأحكام السابقة قد انحصرت على ما تقدم فإن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٢٠ قد قضت به في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٥٦) ومصر لعام ١٩٢٣ (م. ١٠١) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١١٨) و١٩٦٣ (م. ١١٨) ودستور السلطة الحجية لعام ١٩٥٢ (م. ٥٤ وم. ٦٢). والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٩٧) والبحرين (م. ٥٩) ودولة الامارات العربية المتحدة (م. ٨٧) وقطر (م. ٥٩) واتحاد الجنوب العربي (فصل ٢٢) ودثينة لعام ١٩٦٢ (ف. ٢٢). وإن كانت قد تغايرت في النصوص بالشكل الذي سنبينه فيما بعد.

وصممت عن النص على التصويت أحكام قانون الحجاز الاساس لعام ١٩٢٦ وعهد الامان التونسي لعام ١٨٦١ واللائحة الاساسية لمجلس نواب مصر لعام ١٨٨٢ والقانون النظامي المصري لعام ١٩١٣ ولساتير العراق لعام ١٩٢٥ ومصر لعام ١٩٣٠ والأردن لأعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢ , والميثاق الوطني الممس في اليمن لعام ١٩٤٨ ولساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ . ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية.

وكما سبق القول أنه لا يمكن للسلطة التشريعية أن تتخذ أي قرار إلا إذا حضر الجلسة أغلب أعضائها وإذا لم يتوفر النصاب القانوني للحضور في المرة الأولى يكون النصاب القانوني في المرة الثانية أقل من ذلك العدد ما عدا الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة (مثل تعديل الدستور , وانتخاب الرئيس في النظام البرلماني وقرار اتهام رئاسة الدولة الخ . . .) . وحجة الفقه في تجزئة التصويت هي أنه مهما يكون المشروع فإنه مهما سواء كان بسيطاً وموجزاً بسبب أنه يتضمن بعض المبادئ وبعض الكلمات التي يمكن أن يتحول عنه أكثر تأييداً له . وعليه فإن تجزئة التصويت شرط أساسي لتأمين حرية الرأي وإن كان ذلك يفرض على النواب قدر كبير من الجهد والانتباه . وحديثاً ذلك أن طرح مادة متشعبة المبادئ تؤيد الأغلبية قسماً منها وتعارض القسم الآخر يؤدي في حالة منع التجزئة إلى اجبار النواب على التصويت على ما يرفضونه توصلأ إلى التصويت على ما يؤيدون أو التصويت ضد ما يؤيدون توصلأ إلى التصويت على ما يرفضون.

وبما أن أحكام الطائفة الأولى من لساتير بلدان البحث المذكورة أعلاه قد قررت تجزئة التصويت نصاً فإنه لا مانع من أن تأتي بالنصوص التفصيلية المتعلقة بهذا الشأن في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية

والمؤقتة في هذه البلدان في ظل أحكام هذه الدساتير وكذلك أحكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية التي أنشئت في ظل الطائفة الثانية من الدساتير التي صممت عن النص على تجزئة التصويت.

تكاد تكون أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية لمجلس النواب اللبناني والسلطة المؤقتة والتشريعية في ج . ع . ي . قد اتفقت على مبدأ تجزئة التصويت من حيث المبدأ . غير أن أحكام هذه السلطة قد تباينت في التفاصيل . مثال ذلك اتفقت أحكام عدد من لوائح وأنظمة هذه السلطات على صيغة عامة تتخذ في النص على أنه : إذا تضمن الاقتراح المفروض عدة مسائل وطلب تجزأتها أخذ الرأي على كل منها على حدة . في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر عام ١٩٣٠ (م. ١٢٠) والنظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. (م. ٩٩) ولائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ٧١) ولائحة مجلس الشعب التأسيسي (م. ٧٥) والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ (م. ٦١). وهو ما اتفق مع أحكام النظام الداخلي لتلك السلطة في فرنسا قد قرر مبدئين بهذا الشأن : الأول : أن يصوت على اقتراحات أو مشروعات القوانين مادة مادة. الثاني: أن الموضوع المتشعب يجزأ حكماً عندما يطلب ذلك أحد النواب. فكل اقتراح يرمي إلى التصويت على مشروع القانون دفعة واحدة , لا يجوز للرئيس أن يطرح للتصويت اقتراح بحذف فصل كامل من مشروع مؤلف من مواد عدة , ولا التصويت دفعة واحدة على جميع التعديلات المقترحة على مواد المشروع أو الاقتراح.

وحيث تطلب تجزئة التصويت على إحدى المواد فإن هذا الطلب لا يخضع لرأي الأكثرية بل يجب على الرئيس أن يطرح المادة مجزأة . وإذا تزاومت

طلبات التجزئة فيبدأ بالتصويت على أوسعها أي على تلك التي تفضي بطرح النص الأصغر^(١).

وبخلاف الأحكام السابقة نصت أحكام لائحة مجلس الشعب المصري على أنه : إذا تضمن الاقتراح المعروض عدة أمور . وطلب مقدمه أو خمسة من الأعضاء تجزئته , عرض الرئيس الرأي في كل مرة على حدة (م. ٣٠١). وبذلك اشترطت هذه المادة تقديم بتجزئة النص من مقدم الاقتراح أو من أعضاء المجلس.

ولما كان التصويت المجزأ هو تصويت مؤقت ولا يصبح نهائياً ما لم يتم التصويت الجماعي على المشروع . فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ قد قرر أنه بعد أخذ الرأي على المشروع مادة مادة يؤخذ الرأي على المشروع مجموعة (ف. ٢ من نفس المادة المذكورة أعلاه). وقد اتفقت هذه الصيغة مع صيغة الفقرة ٢ من المادة ٨٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني مبدئياً حيث نصت هذه الفقرة على أنه (بعد الفراغ من التصويت على المواد يجب أخذ رأي النواب على قبول المشروع بجملة). وقد تطابقت مع هذا النص المادة ٦٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري .

وبالمقابل لم تقرر نصاً التصويت المجزأ أحكام لائحة مجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩١ والنظام الداخلي الجديد لمجلس النواب اللبناني . حيث إذا كانت أحكام لائحة مجلس النواب اليمني قد صممت عن النص على التصويت المجزأ (راجع الفصل الخامس منها) فإن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الجديد لم ينص صراحة على وجوب التصويت على المشروع أو الاقتراح مادة مادة كما يرى جانب من الفقه الدستوري اللبناني. لقد أشار أنور الخطيب أن ما جاء عرضاً في الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب

(١) راجع أنور الخطيب , الأصول البرلمانية : ص ٢٤٢.

اللبناني القائلة بأنه بعد الفراغ من التصويت على المواد يجب أخذ آراء النواب على قبول المشروع بمجمله. غير ملزم بطرح المواد مادة مادة. الأمر الذي جعل مجلس النواب يخضع لاجتهادات متناقضة في هذا الشأن ومخالفة للمبادئ العامة ففيما كانت تقبل مبدأ التجزئة في المادة الواحدة اجتهدا لعد النص كانت تقبل التصويت على المشروع أو الاقتراح دفعة واحدة في ظل النظام الداخلي القديم لمجلس النواب اللبناني الذي كان يوجب التصويت على المشروع مادة مادة (الأصول البرلمانية صفحة ٣٤٣).

ومهما يكن من أمر النص على التصويت الجماعي على المشروع بعد التصويت على مواده أو عدم النص على التصويت الجماعي فإنه كما سبقت الإشارة بأن التصويت المجزأ هو تصويت مؤقت لا يصبح نهائياً ما لم يتم التصويت الجماعي على المشروع طبقاً للقاعدة العامة المتبعة في ذلك . وهو ما يعني أن التصويت الجماعي ضروري لا بشأن مواد المشروع أو الاقتراح فحسب ، بل وبشأن مختلف الأجزاء التي تتألف منها المادة الواحدة (إذا كانت تتألف من فقرات أو بنود) . لأن التصويت المجزأ على فقرة واحدة من أحد المواد يستلزم التصويت الجماعي على الفقرة قبل التصويت الجماعي لا يمكن اللجوء إليه ما لم ينته التصويت على كافة الأجزاء . وإذا أحيل على اللجنة تعديل ما ، على أحد أجزاء المادة فإن هذه الاحالة تحول دون التصويت الجماعي على هذا الاقتراح يؤدي حتماً إلى رفض الآخر. وإذا اراد صاحب الاقتراح المرفوض أن يطرح اقتراحه على التصويت ، فليس له أن يقدمه بمثابة تعديل قبل التصويت النهائي ، فإن لم يفعل سقط حقه بعد التصويت الجماعي بطلب وضع اقتراحه قيد المناقشة. وحين يكون المشروع أو الاقتراح مؤلفاً من مادة واحدة لم يطلب تجزئتها ، فإن التصويت على المادة يعني التصويت الجماعي عليها. والحكمة من ذلك الحؤول دون تعريض المجلس لأن ينقض ما قرره. إذ يمكن ، لو خضعت المادة

الوحيدة للتصويت الجماعي أن يرفض هذه المادة بعد أن يكون قد قبلها. وعندما يكون ثمة مشروع من مادة وحيدة , وقدم عليه نصوص إضافية , يبدأ بالتصويت على المادة أولاً. فإذا قبلت المادة وسقطت النصوص الإضافية المقدمة أو سحبت , فإن المادة تعتبر مقبولة نهائياً دون اللجوء إلى التصويت الجماعي.

أما إذا كانت هذه النصوص الإضافية معروضة قبل التصويت على المادة ورأي رئيس المجلس أن الأمل بقبولها موقوف على ضم الإضافات إليها فيمكن أن يطرح التصويت على المادة مع الإضافات المقدمة مجتمعة دون أن يستشير المجلس خصوصاً إذا أفصح أحد النواب بأنه لم يكن ليصوت على المادة لو لم يكن مؤملاً على التصويت على الإضافات التي قدمت عليها. وتطبق هذه القاعدة لا في التصويت على اقتراح أو مشروع من مادة وحيدة فحسب , بل في معرض التصويت على المادة الواحدة من مشروع أو مؤلف من عدة مواد.

وحيث يكون ثمة مشروع مؤلف من مادتين , صُوت على أولهما في جلسة , ثم أجلت المادة الثانية في جلسة تالية , بإمكان الرئيس أن يعلن أن المشروع مقبولاً دون أن يطرحه للتصويت ثانية , وإذا لم يحتج على ذلك أحد النواب . أما إذا احتج أحد النواب على ذلك فيجب مراعاة التصويت على المادة الأولى , والتي سبق قبولها , إذ قد يكون هناك نواب لم يصوتوا على المادة الأولى إلا على أمل التصويت على المادة الثانية. وهكذا إذا أجلت المادة الثانية , فإنه لا بد من أن تؤمن لهم حريتهم بالرجوع عن رأي ورد في المشروع . وتطبق هذه القاعدة عند التصويت على فقرتين تؤلف مادة واحدة . أما إذا كانت هناك مادة صُوت عليها على دفعتين , وقبل الجزء الأول منها ورفض الجزء الثاني , فلا تطرح المادة للتصويت الجماعي (نفس المرجع ص ٢٥-٢٥٢).

لقد أوردنا وجهة النظر الفقهية عن ممارسة أقدام سلطة تشريعية في الوطن العربي مستمرة دون انقطاع وترسخت فيها تقاليد برلمانية لا توجد في أي بلد عربي آخر.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لم ينحصر الأمر على التباين المذكور أعلاه بشأن هذه الأحكام وإنما تعداه إلى تعطيل أخذ الرأي في السلطة التشريعية. وينطلق مبدأ تعطيل أخذ الرأي من أنه حين يصوت النواب على موضوع ما ، فإنهم لا يدينون بالحسبان إلا لضمائرهم من وجهة النظر القانونية الصرفة (وإن كان هذا متباين في الواقع). وعلى هذا الأساس فإن السلطات التشريعية العريقة وذات التقاليد الراسخة قد منعت تعطيل أخذ الرأي منعاً باتاً ، وإن كانت قد أجازته بصورة استثنائية بأن يشرح العضو تصويته لا أن يطله. وشرط أن يكون هذا الشرح قبل التصويت وليس بعده . وإن يكون موجزاً ، وإن لا يؤدي إلى فتح مناقشة جديدة تحت ستار بيان التصويت . وهكذا فإذا لمس رئيس المجلس إساءة في استعمال هذا الحق ، مثل أن يرى تهافتاً من النواب على طلب الإذن لبيان أسباب الامتناع ، فاته بمقدوره أن يمنع الكلام وينتقل فوراً إلى التصويت (خشية من فتح الباب أمام النواب لشرح تصويتهم وهو ما سينفتح من جديد باب مناقشة جديدة قبل إقفال بابها). وعليه فإن القاعدة العامة في هذا الشأن هي منع بيان أسباب التصويت وعدم منع أسباب الامتناع عنه.

وبالعودة إلى أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في الدول العربية نجد أن كثيراً منها قد نصت عليه وإن كانت بطرق مختلفة. وعلى سبيل ذلك نصت المادة ١٢٣ من لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. على أنه ((يجب على كل عضو أن يدلي بصوته في كل موضوع يعرض لأخذ الرأي ولا يجوز الامتناع عن إبداء الرأي إلا لأسباب يبدئها العضو قبل إعلان النتيجة)).

ومع أن أحكام لوائح مجلس الشورى (م. ١٧٢) ومجلس الشعب التأسيسي (م. ٥٩) في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٨٢) قد اتلفت مع أحكام لائحة المجلس الوطني بهذا الخصوص غير أن أحكام اللوائح الثلاث الأخيرة قد دقت في الصياغة أكثر. حيث إذا كانت نهاية المادة ١٢٣ من لائحة المجلس الوطني قد قضت بأن ((يبدىها العضو قبل اعلان النتيجة)) فإن أحكام لوائح مجلس الشورى ومجلس الشعب التأسيسي ومجلس النواب قد قررت أن ((يبدىها بعد أخذ الرأي وقبل اعلان النتيجة)). وفصلت هذا الحكم أكثر لائحة مجلس الشعب المصري في النص على أنه ((يجب على كل عضواً يبدى رأيه في أي موضوع يطرح لأخذ الرأي عليه، ومع ذلك فللعضو أن يمتنع عن ابداء رأيه بشرط أن يعرض أسباب امتناعه على المجلس بعد أخذ الرأي في الموضوع وقبل اعلان رئيس المجلس النتيجة (م. ٣٠٧)).

أما أحكام النظامين الداخليين للسلطة التشريعية اللبنانية فقد تباينت بهذا الشأن. حيث إذا كانت المادة ١١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٣٠ قد قررت ((لكل عضو أعطي رأياً يخالف قرار الأغلبية، الحق في أن يعطي رأيه بالكتابة لأمين السر مشفوعاً بالأسباب، التي يستند إليها لتدوينه بالمحضر)) فإن المادة ١١٦ قد قضت بأن ((يعطي الرأي مجرد عن الأسباب ولا تجوز المناقشة ولا ابداء رأي جديد أثناء أخذ الآراء)). لقد اعتبر جانب من الفقه الدستوري اللبناني ورود النصين مخالفة لنظام السلطة التشريعية الفرنسية التي استوحي منها النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وحجته في ذلك أنه كيف يفرض النظام فرضاً اعطاء الرأي مجرد من الأسباب، ثم يتيح لكل عضو خالف رأي الأغلبية أن يعطي رأيه ((مشفوعاً بالأسباب لتدوينه في المحضر)) (الأصول البرلمانية ص ٢٤٥). على أن النظام الداخلي الجديد

لمجلس النواب اللبناني قد عدل عن النص على المادتين السابقتين الذكر في النظام الداخلي القديم للمجلس.

والجدير بالإشارة إلى أن لوائح وأنظمة السلطات المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. ومجلس الشعب المصري والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد تجنبت التناقض الذي وجد في النظام الداخلي القديم لمجلس النواب اللبناني من جهة واتفقت هذه الأحكام مع النظام الداخلي للبرلمان الفرنسي في منع أسباب التصويت دون بيان أسباب الامتناع عنه من جهة أخرى.

وما يخص الامتناع عن التصويت . فالمقرر في الفقه الدستوري عموماً أن لا يشترك النائب بالتصويت عن صحة انتخابه. وهذا المبدأ بديهي ولو لم تنص عليه أحكام مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب اللبناني ومجلس النواب السوري ومجلس الأمة في ج.ع.م. كما أنه من حق الوزراء الأعضاء في السلطة التشريعية (حسب الأنظمة المعمول بها بين فترة وأخرى في أغلب أحكام السلطة التشريعية في بلدان البحث) أن يمتنعوا عن التصويت عندما تطرح قضية الثقة بالحكومة. وعلاوة على ما تقدم يلزم النائب الذي له مصلحة شخصية في أي موضوع معروض للتصويت الامتناع عن التصويت.

ومن هذا المنطلق فإن النص القائل أن : لا يعد الممتنعون عن إعطاء آرائهم من الموافقين على الموضوع , أو الرافضين له , فإذا تبين أن عدد الأعضاء الذين أعطوا أصواتهم فعلاً يقل عن الأغلبية اللازمة لإصدار القرار , من أجل أخذ الرأي على الموضوع المعروض إلى جلسة أخرى . وفي الجلسة الثانية تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لمن أعطوا أصواتهم فعلاً ولو قل عددهم عن نصاب الأغلبية بسبب امتناع الآخرين عن إعطاء آرائهم (راجع مبدأ الجمع بين تولي الوزارة والنيابة في هذا الكتاب من البحث) , هذا النص الذي

ورد في أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع. ومجلس الشورى في ج.ع.ي. (م).
(١٧٣) ومجلس النواب في ج.ي. (م. ٨٣).

وبالمقابل اختصرت لائحة مجلس الشعب المصري هذه الصياغة بالنص على أنه: ((لا يعتبر الممتنعون عن إبداء الرأي من الموافقين على الموضوع أو الرافضين له. وإذا قل عدد من أدلوا بأصواتهم عن الأغلبية اللازمة لإصدار قرار المجلس المعروض وجب تأجيل أخذ الرأي فيه إلى جلسة أخرى ويعتبر الموضوع المعروض مرفوضاً إذا لم توافق عليه أغلبية الحاضرين في الجلسة المؤهل إليها الرأي فيه)) (م. ٣٠٨).

وقرر النظام الداخلي لمجلس النواب السوري: أن يتخذ المجلس قراراته بأكثرية الحاضرين ويعتبر المستكفون مخالفين يدخلون في حساب الأكثرية، أما مجمل القانون فلا يعتبر مقبولاً إلا إذا اقترح على قبوله أكثر من ربع أعضاء المجلس (ف أ من م. ١٢٧).

وإذا لم يحرز مجمل القانون أكثرية الربع فيؤجل التصويت عليه إلى جلسة تالية. وحينئذ يكتفي في قبوله بأكثرية المقترعين (ف. ب. من المادة).
وإذا كانت الأحكام السابقة قد تباينت بالشكل المذكور أعلاه بهذا الشأن فإن أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني قد انحصرت على النص على أنه ((بعد قفل باب النقاش وتقديم الاقتراحات يعرض رئيس المجلس كل اقتراح في شكله الذي قدم به أو المعدل لأخذ الرأي عليه. ويؤخذ بالأصوات (نعم) - ولا - ويعطى رئيس المجلس النتيجة)) (ف. ١ م. ٤) و ((إذا لم يعترض عضو على قرار رئيس المجلس بشأن نتيجة أخذ الرأي يعتبر ما أعلنه رئيس المجلس هو قرار المجلس)) (ف. ٢ من م. ٤). و ((إذا لم يرتفع صوت - بلا - عند أخذ الرأي يجوز لرئيس المجلس وفق تقديره أن يطلب إلى أمين عام المجلس إثبات صدور القرار بإجماع الآراء فإذا لم يعترض عضو يقوم أمين عام المجلس بإثبات ذلك))

(ف. ٣ من م. ٤٠). وعليه فقد انحصرت أحكام هذه اللائحة بهذا الشأن على شيء يسير من الأحكام الخاصة بأخذ الرأي . أن أحكام هذه اللائحة بهذا الصدد تتحدر إلى درجة شكلية بسبب عدم إيضاح الإجراءات اللازمة لذلك والمذكورة في اللوائح السابقة.

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد صممت من النص على ذلك.

طرائق التصويت ..

كان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ أول دستور عربي يقرر طرائق التصويت فيما نعلم وذلك طبقاً للمادة ٥٦ منه , التي نصت على أن تكون آراء الأعضاء في اتخاذ القرارات بتعين الأسماء أو بإشارة مخصوصة أو بالرأي الحفي ويشترط في الأخير موافقة الأكثرية . في حين قضى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ أن تكون طرائق التصويت بأن تعطي الآراء بالتصويت شفهيًا أو بطريقة القيام والجلوس. أما فيما يختص بالقوانين عموماً وبالاقتراع في مجلس النواب على مسألة الثقة فإن الآراء تعطي دائماً بالمناداة بالاسم على الأعضاء بأصواتهم بصوت عال (م. ١٠١). واكتفى الدستور اللجبي بالنص على أن تعطي الآراء بالتصويت الشفهي (م. ٥٤).

وإذا كانت أحكام الدستوريين السابقين قد قررت التصويت الجزئي وطرائق التصويت عموماً فإن مجموعة من الدساتير العربية الأخرى قد اكتفت بالنص على ذكر التصويت فقط مثال ذلك نصت أحكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ على أن يكون تصويت كل من المجلسين في المسائل المعروضة عليه وفقاً للطريقة التي بينها النظام الداخلي (م. ١١٨). في حين نصت أحكام دستور السلطة اللجبية على أن لا يجوز للمجلس التشريعي تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة ولللمجلس حق التعديل والتجزئة في المواد فيما يعرض

من التعديلات (م. ٦٢). واكتفت أحكام مجموعة أخرى من هذه الدساتير بالنص على أن تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة وعند تساوي الأصوات يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوعاً في دساتير الكويت (م. ٩٧) والبحرين (م. ٥٩) ودولة الإمارات العربية المتحدة (م. ٨٧) وقطر (م. ٥٩) وإن لم يشر الدستور الأخير إلى الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، كما قضى هذا الدستور بأنه إذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس، في حين قضى دستور قطر لعام ٢٠٠٣ بما قرره أحكام دساتير الكويت والبحرين (راجع م ١٠٠ من دستور قطر لعام ٢٠٠٣).

وانحصرت أحكام دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩، المعدل عام ١٩٦٢ بالنص على أنه : سيقدم المجلس الأعلى إلى مجلس الاتحاد أي مسودة قانون يعتبر من اللازم سنه كمشروع بتشريع وإذا صادف مجلس الاتحاد اذ ذاك على المسودة بلا تعديل أو بتعديل بصورة مقبولة لدى المجلس الأعلى فسيصبح مشروعاً بتشريع ويكون له قوة القانون في سائر الاتحاد أو أي قسم منه يختص به من ذلك التاريخ الذي يأمر به المجلس الأعلى (فصل ٢٢) وهو نفس الحكم الذي قرره دستور ولايته دثينة لعام ١٩٦٢ (ف. ٢٢) مع انحصار أحكام الأخير على ولاية من ولايات الاتحاد .

وإذا أخذنا لوائح السلطة المؤقتة والتشريعية في ج.ع.ي. وج.ي. بهذا الصدد لوجدناها بالشكل التالي:

نصت المادة ١٢٤ من لائحة المجلس الوطني على أن ((يؤخذ التصويت بطريقة رفع الأيدي ، فإذا لم يتبين الرئيس رأي الأغلبية أخذ الرأي بطريقة القيام والجلوس بأن يطلب من المؤيدين القيام وإذا لم يتبين النتيجة مع ذلك يعاد أخذ الرأي بطريقة عكسية بأن يطلب من المعارضين القيام وإذا لم تبين النتيجة مع

ذلك يؤخذ النداء بالاسم في حين اكتفت لائحة مجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. على طريق التصويت برفع الأيدي , والتصويت بالقيام والجلوس (القيام من قبل المؤيدين فقط دون النص على قيام المعرضين إذا لم يتبين النتيجة) وعلى النداء بالاسم (م. ٦١).

أما أحكام النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي (وهو سلطة مؤقتة مثل المجلس الوطني ومجلس الشعب التأسيسي) فقد انحصرت على التصويت العلني برفع الأيدي إذا تعلق بمسألة عامة وسري إذا تعلق بالأشخاص وإذا وقع اشتباه في الإحصاء أثناء التصويت العلني , فالتصويت يكون فردياً بنعم أو بلا أو بمحتفظ باقتراح من الرئيس أو من أحد النواب ويفوز بالأغلبية عند تعدد المترشحين بالأغلبية المطلقة عند انفراد المترشح (فصل ٢٢).

لقد تعدى التباين أحكام السلطة المؤقتة إلى السلطة التشريعية في موضوع التصويت بالنداء بالاسم , وإن كانت أحكام اللوائح الأخرى مثل لائحة مجلس النواب بالطرائق الأربعة المذكورة آنفاً . أما التصويت بالنداء بالاسم فمع أن أحكام عدد من اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة قد قررتها نصاً كما هي الحال في أحكام مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشعب المصري والمجلس الوطني ومجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس النواب اللبناني ومجلس النواب السوري غير أن أحكام هذه اللوائح والأنظمة الداخلية هذه قد تباينت بالشكل التالي :

قررت أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني أنه : يجب أخذ الرأي بالاسم في الأحوال التالية : الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة.

الاقتراح على مشروعات وإقتراحات القوانين للموافقة النهائية عليها.

إذا تقدم بذلك طلب كتابي من عشرة أعضاء على الأقل قبل المشروع أخذ الرأي ويجب لقبول هذا الطلب التحقق من وجود مقدميه بالجلسة (م. ١٢٥). وهو نفس الحكم الذي قررته لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣ (م. ١١٠) ولائحة المجلس الوطني لاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

ومع أن أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في الفقرات أ وب وج. فإن أحكام لائحتي المجلسين قد أضافت أن يكون التصويت بالنداء بالاسم على القرارات التي لها قوة القانون والمعاهدات (انظر م. ١٧٥ من لائحة مجلس الشورى وم. ٨٥ من لائحة مجلس النواب). وأن يكون الطلب مقدماً من عشرة أعضاء (دون أن تشير إلى أن يكون كتابياً كما هو في لائحة المجلس الوطني).

كما أضافت لائحتا مجلسي الشورى والنواب أنه ((يجب لقبول هذا الطلب موافقة المجلس)) وعلاوة على ما تقدم قررت أحكام هاتين اللائحتين جواز الأخذ بطريق التصويت السري في الحالة المنصوص عليها في هذه الفقرة (أي تقديم طلب العشرة الأعضاء).

أما أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. فإنها قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. في النص على أن يؤخذ التصويت بالنداء بالاسم إذا طلب ذلك الرئيس والحكومة (وهو ما لم يرد في لائحتي مجلس الشورى ومجلس النواب في ج.ي.). والأوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة. غير أن أحكام لائحة مجلس الأمة في ج.ع.م. قد رفعت عدد مقدمي الطلب كتابياً إلى عشرين عضواً بدلاً من عشرة أعضاء في اللوائح المذكورة سابقاً من جهة وصممت عن التصويت بهذه الطريقة في الاقتراع على مشروعات القوانين الخ. . . من جهة ثانية.

وبالمقابل قررت لائحة مجلس الشعب المصري إضافة إلى الطرائق السابقة أخذ الرأي بطريق التصويت الإلكتروني ، كما أجازت لثلاثين عضواً من الأعضاء الحاضرين الاعتراض كتابة لدى الرئيس على النتيجة. وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أخذ الرأي بإحدى الطريقتين المثبتتين (ثانياً) و (ثالثاً). وبذلك فقد ابتدأت هذه اللائحة طرائق التصويت (أولاً) بالتصويت الإلكتروني (ثانياً) برفع الأيدي (ثالثاً) بالقيام والجلوس (م. ٣٠٢). وعليه فقد تشابهت مع أحكام اللوائح المذكورة أعلاه في الطريقتين (ثانياً) و(ثالثاً).

أما طريقة النداء بالاسم فمع أن المادة ٣٠٥ من هذه اللائحة قد اتفقت مع أحكام اللوائح السابقة في شرط صدور قرار المجلس في الموضوع المعروض بأغلبية خاصة. وإذا طلب ذلك رئيس المجلس والحكومة (مثل لائحتي المجلس الوطني ومجلس الأمة). ومع أن هاتين اللائحتين قد اتفقتا في شأن الطلب الكتابي المقدم من عشرين عضواً على الأقل الخ... بيد أن هذه المادة قد نصت على حكم جديد لم يرد في أحكام اللوائح السابقة بشأن التصويت وهو تأجيل التصويت بالنداء بالاسم : إذ يؤجل أخذ الرأي إلى الجلسة التالية إذا ظهر من أخذ الرأي نداء بالاسم عدم توفر العدد القانوني (م. ٣٠٦).

وقرر النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ أحكاماً تختلف عن الأحكام السابقة بصدد التصويت بالنداء بالاسم طبقاً للمادة ١٢٣ ، التي قررت أن الأصل في التصويت أن يكون علنياً عدا الأحوال التي نص عليها الدستور أو هذا النظام بوجوب إتباع طريقة الاقتراع السري (ف. أ.م. ١٢٣). يجري التصويت برفع الأيدي أو بطريقة القيام والجلوس أو بالمناداة على النواب بأسمائهم (ف.ب.م. ١٢٣). دون أن يقرر الحثيات التي قررتها لوائح وأنظمة السلطات التشريعية المذكورة سابقاً في شأن طريقة التصويت بالقيام والجلوس وعلاوة على ما تقدم اختلفت أحكام هذا النظام الداخلي عن أحكام اللوائح

والأنظمة الداخلية الأخرى بشأن التصويت بالنداء بالاسم طبقاً لما جاء في المادة ١٢٤ منه على أن: التصويت العلني بالمناداة بالاسم واجب في الحالات التالية :

أ- عند الاقتراح على القوانين المعادة من رئاسة الجمهورية (وهذه تتطلب أغلبية خاصة بسبب استخدام الرئيس النقض).

ب- عند الاقتراح على الثقة بالوزارة أو حجب الثقة عنها (وهذه تتطلب أيضاً أغلبية خاصة).

ج- عند الاقتراح للموافقة النهائية على مجمل مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين بناء على طلب مقدم من عشرة نواب على الأقل قبل الشروع في التصويت (م. ١٢٤).

وبناء على ما تقدم لم يشترط هذا النظام الداخلي طريقة التصويت بالنداء بالاسم في حالة عدم وضوح النتيجة عند أخذ الرأي بالقيام والجلوس (الواردة في اللوائح والأنظمة الداخلية المذكورة سابقاً). كما لم يشترط أن يكون الطلب من عشرة أعضاء كتابياً.

وإذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية قد تفاوتت بين طلب عشرة أو عشرين عضواً لحق التصويت بالنداء بالاسم فإن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد خفض هذا العدد إلى خمسة أعضاء في المجلس في الأحوال التالية إذا بدى ((شبهة في حصول الأكثرية برفع الأيدي)) يصار إلى التصويت بطريقة الوقوف والقعود (م. ٩٧). طبعاً في غير موضوع مشروعات القوانين والثقة بالحكومة. على أن هذه المادة لم تفصل طريقة القيام والجلوس مثل لائحة المجلس الوطني أي أنها لم تقرر طلب قيام المؤيدين ثم قيام المعارضين في التصويت بعد ذلك، بالوضوح الذي نصت عليه أحكام لوائح مجلس الأمة في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي.

واختلفت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني عن أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية المذكورة سابقاً بصدد النداء بالاسم على مسألة الثقة بالوزارة. وإن كانت قد دقت في النص على ذلك بأن يكون جواب النائب الذي نودي باسمه في مسألة الثقة بالوزارة بإحدى الكلمات الآتية : ((ثقة , لا ثقة , ممتنع)) (م. ٨٣). واتفقت مع أحكام اللوائح الأخرى في التصويت بهذه الطريقة في هذا النظام الداخلي عندما تحصل على المواد شبهة في الأكثرية وليس بالنص القاطع الذي ورد أعلاه. فزد على ذلك أن هذا النظام الداخلي لم يشر إلى طلب رئيس المجلس أو الحكومة التصويت بهذه الطريقة كما وردت في الأحكام الأخرى المذكورة أعلاه بهذا الشأن. وإلى جانب الطرائق المتقدمة الذكر هناك طريقة الاقتراع السري.

التصويت السري

والتصويت السري هو طريقة يدلي النائب بموجبها برأيه في ورقة بيضاء خالية من التوقيع يلقي بها عند المناداة باسمه في الصندوق الذي يوضع لهذه الغاية على المنبر , أو يطاف به على النواب.

وأحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث متباينة بصدد المواضيع التي يتم فيها التصويت السري والجهات التي تطلب هذا التصويت . لقد انحصر التصويت السري في لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. والنظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي على اختبار الأشخاص راجع (م. ١٥٦ من لائحة المجلس الوطني والفصل ٢٢ من النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي) (إذ يكون الاختيار دائماً سرياً بالكيفية الآتية: يكتب العضو في الغرفة الخاصة بالاختيار اسم العضو أو الأعضاء الذين يعطيهم صوته. ويلقي بها في الصندوق المعد لذلك عند المناداة على اسمه. تجمع الأوراق ويقوم بفرزها الأمين العام أو من ينوب عنه). (كما تجري عملية

اختيار الوفود التي تمثل المجلس بهذه الطريقة : إذا دعت الحالة إلى اختيار وفد يمثل المجلس تحدد هيئة مكتب المجلس عدد أعضائه وتختارهم ثم تعرض أسمائهم على المجلس للموافقة فإذا لم يوافق جرى اختيارهم بالاقتراع السري. فإذا كان الرئيس أو أحد النواب من بين الوفد كانت له الرئاسة والاختيار المكتب من تكون له الرئاسة (م. ١٥٨ من لائحة المجلس الوطني). بينما انحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس القومي التأسيسي التونسي على النص في أن يكون التصويت (سري إذا تعلق بالأشخاص) (فصل ٢٢).

وبالمقابل وسعت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية الأخرى دائرة الموضوعات التي يتم بها التصويت بالطريقة السرية. لقد نصت المادة ١٧٥ من لائحة مجلس الشورى على أنه ((يجوز الأخذ بطريق التصويت السري في الأحوال المنصوص عليها في الفقرة ٣ و ٤ من المادة. وحكم الفقرتين ٣ و ٤ بالشكل التالي

قررت الفقرة ٣ من تلك المادة أن يتم التصويت بالاقتراع السري إذا طلب ذلك رئيس المجلس أو الحكومة , ((وإذا تقدم بذلك طلب من عشرة أعضاء قبل الشروع في أخذ الآراء . ويجب لقبول هذا الطلب التحقق من وجود مقدميه في الجلسة)) (ف. ٤ من م. ١٧٥). في حين انحصر التصويت بالاقتراع السري في لائحة مجلس النواب على أنه ((إذا قدم بذلك طلب من عشرة أعضاء على الأقل)) الخ . . . ما ورد في الفقرة ٤ من المادة ١٧٥ من لائحة مجلس الشورى (راجع ف. ٣ من م. ٨٥ من لا تحفیر أنه إذا كانت لائحة مجلس الشورى لم تشر إلى طريقة التصويت السري في انتخابات هيئات المجلس واللجان (انظر ٩ من اللائحة) ولانتخابات رئاسة الدولة وسحب الثقة من الحكومة. وانتقلت معها أحكام لائحة مجلس النواب بشأن انتخاب هيئة رئاسة المجلس (م. ١٠) ولجائته (م. ٢١). فإن لائحة مجلس النواب قد قضت بأن انتخاب مجلس الرئاسة

بالطريقة السرية (م. ١٦٥). وبالمقابل قررت أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني هذه الطريقة في الحالتين التاليتين :

أولاً : في الانتخابات (راجع م. ٧٨).

ثانياً : عند حصول شبهة أثناء التصويت الجماعي على مشروعات القوانين شرط أن يثير هذه الشبهة عشرة أعضاء على الأقل (راجع الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠). في حين انحصرت الانتخابات بالطريقة السرية في حالة انتخاب لجان المجلس في النظام الداخلي للمجلس الوطني الأريزي (م. ٣٨).

بيد انه لم تنص على طريقة التصويت السري أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ولاحتي مجلس الأمة في ج.ع.م. ومجلس الشعب المصري في الحالات التي وردت في لاحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. على أن أحكام لائحة الشعب المصري قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. بشأن انتخابات أجهزة هذه السلطة بالتصويت السري (م. ٩٣). وان كانت أحكام هذه اللائحة لم تشر إلى اختيار أعضاء الوفود التي يرسلها المجلس بالتصويت السري. وهو ما سبق أن قرره لائحة المجلس الوطني. كما أن لائحة مجلس الشعب هذه لم تشر إلى التصويت على سحب الثقة من نائب رئيس الوزراء الخ (راجع م. ٢٤٢) بهذه الطريقة.

وقررت لائحة مجلس الأمة الكويتي التصويت السري في حالة طلب الرئيس المجلس أو الحكومة أو عشرة أعضاء على الأقل (م. ١١٠) وهوما أخذت به لائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة في حين قرر النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري التصويت السري إذا قررت المجلس ذلك (م. ٣٦).

واتفقت مع الحكم القائل بالتصويت السري على الانتخابات أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي (راجع فصل ١٩) بينما لم يشر النظام الداخلي لمجلس النواب السوري إلى التفاصيل المتعلقة بطريقة التصويت السري حيث اكتفت الفقرة أ من المادة ١٢٣ منه على النص على ((وجوب إتباع طريقة الاقتراع السري)).

أما أحكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ بشأن التصويت قد قضت في المادة ٤١ منه بأنه : إذا اعترض أي عضو على قرار رئيس المجلس بشأن أخذ الرأي أو إذا طلب أي عضو أن يؤخذ الرأي بطريقة القيام والجلوس بأمر رئيس المجلس بقرع الجرس لمدة خمس دقائق تقفل بعدها الأبواب ولا يدخل القاعة أو يخرج منها أي عضو أو أي شخص آخر ثم يأخذ الرئيس المجلس الأصوات بأن ينادي على الأعضاء المؤيدين والمعارضين والممتنعين على التوالي ليقلوا في أماكنهم حتى يتم إحصاء الأصوات بواسطة رئيس المجلس ومساعدة اثنين من الكتبة على الأقل (ف. أ. م. ٤١). ومن هذه الصيغة يتضح عدم النص على التسلسل في طرائق التصويت المنصوص عليها في اللوائح والأنظمة الداخلية لهذه السلطة المذكورة أعلاه وإن كان يفهم من نص المادة أنه إذا لم يتم طلب من قبل عضو المجلس طريقة القيام والجلوس فإن الطريقة المتبعة تتم بواسطة رفع الأيدي . وإن كانت طريقة القيام والجلوس في هذه اللائحة لا تتم عند عدم تبين النتيجة في التصويت برفع الأيدي وإنما في حالة اعتراض عضو المجلس أو طلبه التصويت بطريقة القيام والجلوس. وعلاوة على ما تقدم فإن هذه الطريقة لم تفصل بالشكل الذي وردت بشأنها أحكام اللوائح المذكورة أعلاه (باستثناء النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الذي قاربت أحكامه أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني بهذا الشأن).

والى جانب ما تقدم لم تشر أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني إلى طريقتي التصويت بالنداء بالاسم والتصويت السري. لأنه وفقاً للفقرة الثانية من المادة ١٤ يصوت من جديد بطريقة القيام والجلوس في المرة الثانية. ومع أن الفقرة الثالثة من المادة ١٤ قد أجازت لعضو المجلس أن يعترض على نتيجة اخذ الأصوات في المرة الأولى من التصويت وإن يطلب إعادة اخذ الأصوات إلا أن التصويت يتم بنفس الطريقة السابقة دون اللجوء إلى التسلسل الذي ورد في اللوائح الأخرى. وعلى هذا الأساس فإن أحكام هذه اللائحة قد قررت طريقة واحدة للتصويت في طريقة القيام والجلوس.

أما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي بهذا الشأن فإنه إلى جانب التصويت السري المتعلق بالانتخاب الذي ذكرناه أعلاه. قد قرر طريقتين أخريين للتصويت:

التصويت برفع الأيدي إذا تعلق بمسألة عامة.

إذا وقع اشتباه في الإحصاء أثناء التصويت العلني فالتصويت يكون فردياً بالموافقة أو الرفض أو الاحتفاظ وذلك باقتراح من الرئيس أو من أحد النواب (فصل ١٩). والمفهوم من النص أن الطريقة الثانية هي النداء بالاسم. ومن هنا يمكن القول بأن النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي قد قرر ثلاث طرائق للتصويت : العلني برفع الأيدي , التصويت الفردي , النداء بالاسم والتصويت السري.

وبعكس لائحة مجلس الشعب السوداني حدد النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي جمع الأصوات (وإحصائها تحت إشراف الرئيس وثلاثة مراقبين تنتخبهم الجلسة العامة لمدة الدورة (فصل ٢١). وانحصرت أحكام النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني في النص على أن جميع الأصوات

أما برفع الأيدي أو الاقتراع السري ولا يعدل عن طريقتي رفع الأيدي أو القيام إلى الاقتراع السري إلا إذا قررت الأكثرية ذلك (م. ٣٦).

وبالمقابل أسهب النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ بهذا الشأن في الباب الرابع منه بعنوان مسطرة التصويت في الجلسات العامة واللجان . مبتدئاً بالنص على أن التصويت جق شخصي لا يمكن تفويضه.. الخ(م. ١٢٧) معدداً طرائق التصويت بأن من التصويت علينا برفع اليد أو الوقوف أو باستعمال الجهاز المعد لذلك وسرياً باستعمال صناديق الاقتراع في حالة إجراء التعينات الشخصية يكون التصويت سرياً(م. ١٢٨).

لم ينحصر الأمر على ذلك فقط، بل وقضى هذا النظام بالمطالبة بإجراء تصويت سري على مشروع قانون أو مقترح شريطة أن يتحتم على صاحب الطلب توضيح الإجراءات التي يرغب في التصويت عليها سرياً (م. ١٢٩). وقرر التصويت بالتجزئة على نص تشريعي إذا طلبت الحكومة ذلك أو اللجنة المعنية بالأمر(م. ١٣٠). زد على ذلك أكد هذا النظام بأن يتم التصويت السري كتابة بوضع كل نائب بطاقة الاقتراع الخاصة به في صندوق الاقتراع ويمنع على الأعضاء أن يصوتوا بأكثر من بطاقة واحدة لكل منهم(م. ١٣٢). وكان الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ أول حكم دستوري عربي فيما نعلم يقرر أن تتخذ قرارات الهيئة التشريعية القومية أو أي من مجلسيها بالإجماع أو توافق الآراء متى كان ذلك ممكناً، وألا تتجاوز القرارات بالأغلبية البسيطة للحاضرين في ماعدا الحالات التي ينص فيها هذا الدستور على خلاف ذلك(م. ٩٩).

وفي الأخير لا بد من القبول بأن أحكام الفصل ٤ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجزائري لم تشر إلى طرائق التصويت (راجع المواد ١١١-١١٨) وبذلك صمتت أحكام هذا النظام عن الاجراءات بطرائق التصويت.

تعديلات مشروعات القوانين ..

قبل أن ننتقل إلى النصوص الواردة في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث لا بد من الإشارة إلى أن حق تعديلات القوانين في التشريعات الحديثة له أصوله. حيث يعتبر هذا الحق فرع من فروع المبادرة البرلمانية مثله مثل اقتراحات مشروعات القوانين من حيث المبدأ. على أن التعديل يختلف عن المبادرة بأنه لا ينشأ موضوعاً جديداً , وإنما يمارس بمناسبة البحث في موضوع قائم أمام المجلس. وإذا عدنا إلى موضوع تعديل مشروعات القوانين من الناحية التاريخية لوجدنا أن حق التعديل قد مر بمراحل في النظام التشريعي الفرنسي حيث مر بمراحل منع ومراحل تنفيذ حق استقرار الوضع الحالي فأصبح حقاً مطلقاً لا يحد منه سوى بعض التقاليد البرلمانية , التي تطبق بشأن الاقتراحات بصورة عامة. إذا إنه ليس لكل نائب الحق بأن يقدم التعديل الذي يرتبته على أي مادة من مواد أي مشروع أو اقتراح مطروح للبحث فقط , بل وله حق أن يقدم تعديلاً كاملاً للمشروع المطروح يكون بمثابة مشروع مضاد. وإن كان من حق رئيس المجلس حين يرى تعديلاً غريباً عن الموضوع المطروح بأن ينبه الرئيس صاحبه إلى وجوب تقديمه مستقلاً فإذا أصر صاحب التعديل على تعديله استشير المجلس في الأمر. والتفريق بين التعديلات التي تشكل اقتراحاً مستقلاً , والتعديلات التي تتناول الموضوع المطروح هو أمر تقديري موكل إلى حكمة رئيس المجلس وعمله. فهو الذي يوضح للمجلس علاقة التعديل بالموضوع وغرابته عنه وللمجلس بعدئذ أن يقرر ما يشاء طبقاً لوجهة النظر هذه^(١).

وبما أن عضو السلطة التشريعية يمتلك حق اقتراح القانون فإنه يمتلك حق تعديل مشروعات القوانين وكذلك السلطة التنفيذية. أما الإجراءات التي تتخذ

(١) نفس المرجع ص ١٨١ - ١٨٢.

بشأن تعديل القوانين فقد سبق شرحها في موضوع اقتراح القوانين المقدمة من النواب والمشاريع المقدمة من الحكومة. وإلى جانب اقتراح القوانين وتعديلها فهناك قرارات بقوانين تصدر من قبل السلطة التنفيذية أثناء غياب السلطة التشريعية.

٣ - القرارات والقوانين التي تصدر في غياب السلطة التشريعية ..

يعتبر إصدار القرارات والقوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية تفويض بالتشريع تخول لها دستورياً لمدة معينة ولغاية محددة وفي مجال معين. أن حق إصدار قرارات بقوانين تتضمن أحكاماً كان يجب أن تصوت عليها السلطة التشريعية. ولهذا فإن السلطة التشريعية حرة في قبول القرارات المؤقتة التي لها قوة القانون أو رفضها. ويرجع السبب في ذلك إلى أن تفويض السلطة التنفيذية بالتشريع الذي تعطيه لها السلطة التشريعية لا يجوز أن يكون نتيجة رغبة عند السلطة التنفيذية بالاستئثار بالسلطتين ، كما لا يجوز أن يكون منبثقاً عن نفسية كسولة لا مبالية عند السلطة التشريعية وإلا كانت النتيجة وبالأعلى على الشعب. لقد حدث التنازل عن حق التشريع لأول مرة في التاريخ في أوروبا عام ٦٢ قبل الميلاد. عندما كان القائد الروماني مطوقاً مع جيوشه ويستحيل عليه الخلاص بالقوة العسكرية التي كانت بين يديه فأعطى السناتوس الروماني (في عهد الطغاة) حق التشريع لتجيش الجيوش وتخليص جيش روما من الحصار.

كما أعطت روما التشريع للسناتوس في عهد آخر من أجل القضاء على حركة تهدف إلى إعادة النظام الملكي في روما . ومنذ ذلك التاريخ اعتادت روما أن تعطي سلطات التشريع إلى السلطة التنفيذية عند كل أزمة تواجهها. ومن هذا الأصول التاريخية استمدت الأحكام الدستورية الحديثة تشريعاتها بشأن تفويض السلطة التنفيذية في إصدار القرارات بقوانين. على أنها قد تباينت في ذلك طبقاً للأخذ بأي من الأنظمة الدستورية : النظام البرلماني ، النظام الرئاسي ، النظام

المزيج من النظامين الرئاسي والبرلماني ونظام حكم الجمعية. وبما أنه سنتناول حق السلطة التنفيذية في إصدار القرارات المؤقتة بقوانين في الجزء التاسع من هذا البحث. فإن ما سنتناوله هنا الإجراءات المتعلقة بهذا الشأن في أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث.

ابتدأت أحكام اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. بالنص على أن: يحيل المجلس القرارات , بقوانين التي صدرت فيما بين أدوار انعقاد المجلس إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها ويكون بحثها في اللجان الأولية على غيرها من الأعمال (م. ٧٩). وإذا كانت أحكام هذه اللائحة مختصرة إلى درجة الإبهام فإن أحكام الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ وأحكام لائحة مجلس الشورى قد طورت هذه النصوص باشتراطها أن لا تكون هذه القرارات بقوانين مخالفة للدستور أو التقديرات المالية من جهة. وتحديد عرض هذه القرارات على السلطة التشريعية في مدة محددة (١٥ يوماً) من تاريخ إصدارها في حالة قيامها أو في أول اجتماع لها إذا كانت منحلة من جهة ثانية.

لقد نصت المادة ٩٣ من لائحة مجلس الشورى على أن يحيل رئيس المجلس القرارات بقوانين التي تصدر بالتطبيق للمادة ٨٨ من الدستور إلى اللجان المختصة لإبداء الرأي فيها , ويكون لها في المجلس صفة الاستعجال . وطابقتها المادة ١٠٢ من لائحة مجلس النواب اليمني.

والى جانب ما تقدم كررت المادة ٩٢ من لائحة مجلس الشورى أحكام المادة ٨٨ من الدستور الدائم بالنص على أنه : إذا حدث في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز للمجلس الجمهوري أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون , على أن لا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشورى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً , وفي أول اجتماع له في

حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ تنفيذها بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. وإذا ما عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض قرارها مع تسوية ما يترتب من آثارها بوجه آخر)).

ومع اتفاق أحكام المادة ١٠١ من لائحة مجلس النواب ، التي كررت المادة ٩٥ من دستور ج.ي. مع أحكام المادة ٩٢ من لائحة مجلس فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تحتمل التأخير جاز لمجلس الرئاسة أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية. إلا أن هذه المادة قد خالفت أحكام المادة ٩٢ من لائحة مجلس الشورى بشأن المدة التي يجب فيها عرض هذه القرارات على السلطة التشريعية وذلك إذا كانت خلال خمسة عشر يوم إذا كان المجلس قائماً في لائحة مجلس الشورى فإن هذه المادة قد قررت عرض هذه القرارات كما يلي (ويجب عرض هذه من لائحة مجلس الشورى قد قضت بأنه ((إذا لم تعرض (القرارات بقوانين المؤلف) زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ تنفيذها بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك)) في حين نصت لائحة مجلس النواب بهذا الشأن على أنه ((إذا لم تعرض بتولي المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة)) وبذلك فقد كان حكم لائحة مجلس الشورى قاطعاً بشأن زوال قوة القرارات بقوانين إذا لم تعرض على المجلس في المدة المحددة في تلك المادة. أما أحكام لائحة مجلس النواب فإنها عامة. وعلاوة على ما تقدم تبين أن أحكام الفقرتين الأخيرتين من مادتي لائحة مجلس الشورى ومجلس النواب اليمنى. وقد كان نص هذه الفقرة من المادة ٩٢ من لائحة مجلس الشورى أكثر وضوح في النص حيث وردت بالشكل التالي : وإذا ما عرضت (القرارات

بقوانين المؤلف) ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها مع تسوية ما يترتب من آثارها بوجه آخر.

في حين أخذت أحكام هذه الفقرة من المادة ١٠١ من لائحة مجلس النواب بنص متذبذب يخلو من الوضوح الذي ورد في لائحة مجلس الشورى حيث أتى النص في لائحة مجلس النواب بالشكل التالي ((وإذا ما عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ رفض إقرارها , أو من التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية ما يترتب عليها من آثار على النحو الذي يقره المجلس)). على أن هذه الأحكام قد إنتهت في السلطة التشريعية اليمنية بالتعديل الدستوري الصادر في ٢٠٠١/٢/٢٢ الذي لم يخول لرئيس الجمهورية حق إصدار القرارات بقوانين.

أما أحكام لائحة مجلس الشعب المصري فمع انها قد اتفقت مع أحكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ب. في احالة القرارات بقوانين على المجلس ولها أولوية البحث على أية أعمال أخرى لدى اللجنة. (راجع م. ١٧٣). غير أن الجهة التي تحيل هذه القرارات بقوانين هي مكتب مجلس الشعب. ويجوز للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه - احالة القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصة إلى اللجنة العامة أو إلى لجنة خاصة تشكل طبقاً لأحكام م. ٨٢ من اللائحة. زد على ذلك فإن هذه المادة قد قررت ضرورة أن لا تخالف الدستور تلك القرارات. الا أن لائحة مجلس الشعب المصري لم تشترط أن تكون لمناقشة هذه القرارات بقوانين صفة الاستعجال.

وعلاوة على ما تقدم فإن المادة ١٧٣ من لائحة مجلس الشعب المصري قد قضت بأن تكون احالة القرارات بقوانين بالتطبيق لأحكام أي من المواد (٧٤) (١٠٨) (١٤٧) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ إلا أن المادة ٧٤ من الدستور المصري قد خولت لرئيس الجمهورية ما لم تخوله أحكام لائحتي

مجلسي الشورى والنواب اليمنيين بهذا الصدد حيث أعطت هذه المادة للرئيس المصري الحق باتخاذ الإجراءات السريعة الخ... وهي إجراءات واسعة وتكاد تلغي دور مجلس الشعب في مجالات عدة وذلك بالنص على أنه : لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها.

لم ينحصر الأمر في هذه الصلاحيات التي تلغي دور مجلس الشعب بإجراء استفتاء على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري في المادة السابقة فقط بل أن المادة ١٠٨ قد نصت على أنه : لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وإن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون.

ومع أن المادة ١٤٧ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع المادة ٨٨ من الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. بشأن ضرورة عرض هذه القرارات بقوانين. والمدة التي تعرض فيها. بيد أن هذه المادة من الدستور المصري لم تشر إلى أن لا تكون هذه القرارات مخالفة للدستور والتفويضات المالية التي وردت في المادة ٨٨ من الدستور اليمني لعام ١٩٧٠.

واندرج التباين في أحكام لاحتى مجلسي الشورى والشعب المصري في أن نصت المادة ٩٤ من لائحة مجلس الشورى على أن ((لا تقبل في اللجنة أو

المجلس اقتراحات التعديل في نصوص القرارات بقوانين ويصوت المجلس الجمهوري وينشر في الجريدة الرسمية , واتفقت معها (م. ١٠٣) من لائحة مجلس النواب مع اختلاف في الصياغة وعدم الإشارة إلى تبليغ مجلس الرئاسة. أما أحكام لائحة مجلس الشعب المصري فقد اقتصر حكمها على انه ((لا يجوز التقدم بأي اقتراحات بالتعديل في نصوص أي قرار بقانون (م. ١٧٤) الا انها قد اشترطت هذه المادة أن يكون ذلك طبقاً لأحكام أي من المادتين ٧٤ و ١٨٠ من الدستور المصري (راجع أعلاه).

زد على ذلك أن هذه المادة من لائحة مجلس الشعب قد أضافت شرط يتعلق بالاعتراض من قبل المجلس حيث ((إذا قرر المجلس الاعتراض على القرار بقانون أبلغ رئيس الجمهورية بقرار الاعتراض مشفوعاً ببيان من الإجراءات التي اتبعت , والآراء التي أبديت , والأسباب التي بني عليها قرار المجلس بالاعتراض)) (الجزء الأخير من م. ١٧٤). كلنا انه ((على المجلس في حالة عدم إقراره أي قرار بقانون صادر بالاستناد إلى المادة (١٤٧) من الدستور أن يقرر نفاذه في الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب عليه من آثار في هذه الفترة على النحو الذي يراه ويبلغ رئيس الجمهورية بما انتهى إليه المجلس طبقاً لما هو مبين في المادة ١٤٧ من هذه اللائحة)).

أما ما يتعلق بالاقتراحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بتعديل بعض أحكام القرار بقانون فإنها في لائحة مجلس الشعب تعتبر ((اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع في شاتها الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة ويجوز لرئيس المجلس أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لتنظرهما معاً. فإذا رفض المجلس الاقتراح بمشروع القانون بالتعديل اعتبر كأنه لم يكن (م. ١٧٦). في حين كانت أحكام

لائحة مجلس الشورى قد قضت بأن ((لا تقبل في اللجنة أو المجلس اقتراح التعديل في نصوص القرارات بقوانين الخ . . .)) (م. ٩٤). وصممت عن النص على ذلك أحكام لائحة مجلس النواب في ج.ي. على أن أحكام لوائح مجالس الشورى والنواب والشعب قد اتفقت على الأغلبية اللازمة لإقرار هذه القرارات بقوانين ((الأغلبية المطلقة)).

وهناك طائفة من دساتير بلدان البحث قررت تفويض رئيس الدولة من قبل السلطة التشريعية لمدة محددة ولغرض معين باتخاذ مراسيم تعرض على السلطة التشريعية للمصادقة عليها بعد انقضاء المدة المذكورة كما هي الحال في الدستور التونسي (فصل ٢٨). دون أن تحدد نصاً هذه المدة ودون أن ينص النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي على أي شيء يتعلق بإجراءات مصادقة المجلس على هذا التفويض. فانه بخلاف ذلك حددت أحكام دستور الجزائر لعام ١٩٦٣ مدة التفويض طبقاً لما نصت عليه المادة ٥٨ منه على انه (يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض لمدة محددة , حق اتخاذ تدابير ذات صيغة تشريعية , عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء , أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر)).

وبالمقابل خولت أحكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ - ١٩٨٩ لرئيس الجمهورية حق التشريع في الفترة ما بين الدورات انعقاد المجلس. إلا أنه إذا كان دستور ١٩٧٦ قد خول ((لرئيس الجمهورية أن يشرع , فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض عليه موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة (م. ١٥٣) دون استشارة الحكومة وهو نفس الحكم الذي قضى به دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ (م. ١٢٤) فان دستور ١٩٨٩ قد ربط هذا الحق باقتراح رئيس الحكومة حيث قضت المادة ١٠٩ منه ((لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأمر ,

بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة . وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس في أول دورة لاحقة ليوافق عليها)) دون أن تشير هذه الأحكام الدستورية إلى رفض المجلس لهذه الأوامر والإجراءات التي تتم بهذا الصدد كما هي الحال في الدساتير المذكورة سابقاً.

ومع أن أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ قد خولت لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات جمهورية مؤقتة في حالة غياب مجلس الشعب أو في حالة نشوء ظرف هام ومستعجل . ويجب عرض هذه الأوامر المؤقتة على مجلس الشعب خلال ١٥ يوماً من تاريخ صدورها إذا كان مجلس الشعب قائماً أو في أول جلسة له في حالة الحل أو وفق الجلسات أو انتهاء الدورة فإذا لم تعرض وفقاً لما هو مبين أعلاه أو عرضت ولم يحزها المجلس زال بغير أثر رجعي ما كان لها من قوة القانون)) (م. ١٠٦).

بيد أن أحكام لائحة مجلس الشعب السوداني قد انحصرت على الإجراءات التي تتم داخل المجلس بالنص على أن يقدم للمجلس في أول جلسة يستأنف بها أعماله أو يبدأ بها دورته كل أمر مؤقت مما يكون قد أصدره رئيس الجمهورية وفقاً للمادة ١٠٦ من الدستور. وتوزع نسخ من ذلك الأمر على أعضاء المجلس (ف. أ. م. ٧٢). وبعد ذلك ((يدرج الأمر المؤقت للنظر في ميعاد يحدده رئيس المجلس بالتشاور مع رائد المجلس أو الوزير المختص ويراعي في تحديد ذلك الميعاد أن يكون بعد مضي فترة لا تقل عن سبعة أيام ولا تزيد عن أربعة عشر يوماً من تاريخ تقديمه (ف. ٢ م. ٧٢). ثم يحال الأمر المؤقت للجنة التشريع والشؤون القانونية لدراسته وتقديم تقرير عنه في ميعاد لا يتجاوز ما يحدده رئيس المجلس)) (ف. ٣ م. ٧٢). و ((في اليوم المحدد لنظر الأمر المؤقت يتلو رئيس المجلس تقرير اللجنة عن الأمر ثم يقترح الوزير المختص أو رائد

المجلس أن يؤيد المجلس الأمر المؤقت (ويجوز أن يقدم أي عضو اقتراحاً بالآ
يؤيد الأمر المؤقت) ثم يطرح الأمر للنقاش وأخذ الرأي (ف. ٤ م. ٧٢).

وإذا أجاز اقتراح تأييد الأمر المؤقت أصبح قانوناً ويقوم أمين عام المجلس
بإخطار النائب العام لنشر قرار التأييد في الجريد الرسمية ، (ف. ٥ م. ٧٢). دون
أن تنص هذه الأحكام على طريقة قبول المجلس للأوامر المؤقتة . والإجراءات
المتبعة في حالة رفض الأمر المؤقت. ولا الأغلبية المطلوبة لإقراره ولهذا فإنه
يمكن القول بأن ما تقدم ونصت عليه لائحة المجلس لا يعدو أن يكون إجراءه
شكلياً في عرضه على المجلس. أما أحكام لائحة المجلس الشعبي الوطني
الجزائري بهذا الشأن فقد نصت على أن الأوامر التي يشرعها رئيس الجمهورية
فيما بين دورتي المجلس تعرض على المجلس لإقرارها (م. ١٥٤). ولم توضح
هذه اللائحة كيفية عرض هذه الأوامر في المجلس والإجراءات التي يجب أن
تتخذ فيه إلى درجة أن هذه اللائحة لم تقرر إرسال هذه الأوامر إلى اللجان
المختصة (راجع م. ١٥٥).

لقد قررت أحكام دستوري السودان لعامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ المراسيم
المؤقتة:

١ - لرئيس الجمهورية في أثناء غياب السلطة التشريعية كما يلي: لرئيس
الجمهورية ، في حالة غياب المجلس الوطني ، ولأمر عاجل أم يصدر
بناءً على قرار مجلس الوزراء أو حسبما يقرر هو مرسوماً مؤقتاً
تكون له قوة القانون النافذ على أن يعرض المرسوم المؤقت على
المجلس فور إنعقاده ، فإذا أجاز المجلس بذات أحكامه يصبح قانوناً
مبرماً ، أما إذا رفضه المجلس أو إنقضت عليه الدورة دون إجازته
يبطل مفعوله دون أثر رجعي، فإذا أجاز المجلس بأي تعديلات تسري

على التعديلات أحكام نفاذ القانون المنصوص عليها في المادة (م. ٨٩)
على أن لا يكون للتعديل أي أثر رجعي

٢- لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أي مراسيم مؤقتة في المسائل التي تمس الحريات والحرمان والحقوق الدستورية أو العلاقات الاتحادية الولائية أو أحكام الانتخابات العامة أو الأحكام الجنائية أو المالية أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعدل حدود الدولة.

٣- يبعث من جديد كل قانون يكون قد الغي أو عدل بمقتضى أي مرسوم مؤقت أصبح باطل المفعول ويسري مفعول القانون من تاريخ إبطال مفعول المرسوم المؤقت (ف ١ - ٣ من م ٩٠ في دستور ١٩٩٨).

ومع أن الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ قد قرر هو الآخر المراسيم المؤقتة لرئيس الجمهورية في حالة غياب السلطة التشريعية . غير أنه قد أوجز في هذا المضمار وحرم رئيس الجمهورية من هذا الحق في المسائل التي إتفاقية السلام الى جانب المسائل الأخرى التي منع الرئيس من إصدار مراسيم فيها. كما يلي: نصت المادة ١٠٩ من دستور ٢٠٠٥ على أنه:

١- يجوز لرئيس الجمهورية أن لم تكن الهيئة التشريعية في حالة انعقاد ولأمر عاجل أن يصدر مرسوماً مؤقتاً تكون له قوة القانون النافذ. ومع ذلك يجب عرض المرسوم المؤقت على المجلس المعني من الهيئة التشريعية القومية حال انعقاده . فإذا أجازت الهيئة التشريعية القومية المرسوم المؤقت بذا أحكامه فيجب سنه كقانون ، أما إذا رفضه أي من المجلسين أو انقضت الدورة البرلمانية من دون إجازته يزول مفعوله بدون أثر رجعي .

٢- على الرغم من الفقرة ١- أعلاه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أي مراسيم مؤقتة في المسائل التي تمس اتفاقية السلام الشامل أو وثيقة

حقوق أو نظام الحكم اللامركزي أو الانتخابات العامة أو التخصيص السنوي للموارد والإيرادات المالية أو المعاهدات أو الإتفاقيات الدولية التي تمس حدود الدولة إقليمياً .

لم ينحصر الأمر على اللوائح المذكورة أنفاً فقط , بل قضت لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣ , المعدلة عام ١٩٧١ حق الأمير في إصدار المراسيم تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك . أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من أثارها بوجه آخر (م. ١١١). في حين صمت عن النص على ذلك أحكام لائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري في الأردن بحكم طبيعة المجلسين.

وإذا كانت أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في الدول العربية . بالشكل الذي بيناه من التفاوت. فإن أحكام الدستور اللبناني وما رافقه من التطبيق في السلطة التشريعية قد استلهمت من التشريع الدستوري الفرنسي. إذ كما يرى جانب من الفقه اللبناني أن الدستور اللبناني قد كان منسوخاً من الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥. مثال ذلك نصت المادة ١٦ من الدستور اللبناني قبل التعديل على أن تتولى السلطة التشريعية هيئات مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وبعد تحول هذه السلطة إلى مجلس واحد مجلس النواب أصبح هذا الحق من اختصاصها. وبما أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦

قد اُضيفت فقرة جديدة على دستور ١٨٧٥ تقضي بأنه ((لا يمكنه أن يفوض احد بهذا الحق)) وهو نص يمنع صراحة إعطاء الحكومة سلطة المراسيم الاشتراعية كما كان يحصل في السابق.

وعلى الرغم من هذا النص فقد أعطت الحكومة الفرنسية أكثر من مرة حق إصدار المراسيم الاشتراعية . وسار على هذا المنوال مجلس النواب اللبناني الذي تخلى عن سلطاته بهذا الصدد أربع مرات حتى عام ١٩٦٠ . كانت المرة الأولى في ١٧ كانون الأول ١٩٢٩ عندما فوض المجلس حكومة إميل إده لمدة تنتهي في أول تموز ١٩٣٠ . والمرة الثانية بموجب قانون ١٥/١٠/١٩٥٢ , الذي منح حكومة الأمير خالد شهاب لمدة ستة أشهر حق التشريع لكل من : قانون الانتخابات النيابية , قانون البلديات , قانون المطبوعات , التنظيم القضائي , المحاسبة العامة , إنشاء مجلس تصميم وإنماء اقتصادي , قوانين الاستيراد والتصدير , والإثراء غير المشروع , قانون الطوارئ . والمرة الثالثة منحت حكومة سامي الصلح سلطة تعديل المراسيم الاشتراعية التي أصدرتها حكومة خالد شهاب وذلك بموجب قانون ١٨/١٠/١٩٥٤ لمدة ثلاثة أشهر . والمرة الرابعة بتاريخ ١٢/١١/١٩٥٨ في عهد حكومة رشيد كرامي عندما أجاز للحكومة أن تتخذ في مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر في كل من :

- ١- التشريع المالي والاقتصادي .
- ٢- الأمن والسلامة العامة .
- ٣- التنظيم الإداري , تنظيم الإدارة والإدارات العامة , وتحديد الملاكات , أنظمة الموظفين .
- ٤- التنظيم القضائي , مجلس الشورى , المحكمة الإدارية الخاصة .
- ٥- المصالح ذات الاستقلال المالي والإداري والصناديق المستقلة .

٦- المرسوم الاشتراعي رقم ١٥ بتاريخ ١٣ كانون الثاني لعام ١٩٥٥

الخاص بتكليف لجان خاصة بوضع تصاميم بعض الأشغال.

٧- قانون الموازنة.

٨- الأسلحة - السير - الاعتمادات اللازمة لهذا القانون (انظر الأصول

البرلمانية ص ٢٦٢-٢٦٣).

ولم يقتصر الأمر على هذه المراسيم وإنما تعداه إلى أنه إذا ما قورنت القراءات بقوانين الصادرة عن رئاسة الدولة (أو الحكومة) في الدول العربية وبين القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية لوجدنا أن القرارات بقوانين أكثر من القوانين في بعض فترات هذه السلطة. كما أن القرارات بقوانين قد كانت في أخطر المواضيع وأكثرها أهمية مزيداً من الاطلاع راجع الجداول بهذا الشأن - الجزء التاسع من هذا البحث صلاحيات رئيس الدولة في مجال التشريع).

٤- التصديق على المعاهدات

هناك معاهدات يستلزم فيها موافقة السلطة التشريعية عليها بعد توقيعها الأولى من قبل السلطة التنفيذية. على أن الصفة العامة لوظيفة السلطة التشريعية في هذا المجال أن تبلغ فقط بالاتفاقيات التي تعقدها السلطة الدولة في العلاقات الدولية : راجع الجزء التاسع من هذا البحث).

وبما أن الأحكام الدستورية الخاصة بالتصديق على المعاهدات قارناها في الجزء الثالث من هذا البحث فإننا سنقتصر هنا على مقارنة أحكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية فقط.

ابتدت مسيرة أحكام اللوائح الداخلية لهذه السلطة في ج.ع.ي. بلائحة المجلس الوطني التي قررت أن : يخطر رئيس المجلس الوطني بالمعاهدات المبرمة والتي تبلغها الحكومة للمجلس ويتلى البيان الخاص بها في أول جلسة

وتودع مكتب المجلس فيما عدا المعاهدات والاتفاقيات التي تمس مصير الأمة وسيادتها والخزانة العامة , فيجب استدعاء المجلس الوطني للاتفاق في جلسة طارئة قبل إبرامها (م. ٨٢). وتحال المعاهدات على اللجنة لإبداء رأيها فيها (م. ٨٣).

أما أحكام اللوائح الداخلية لمجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. ومجلس الشعب المصري والنظام الداخلي لمجلس النواب السوري فقد قررت عدم تعديل المعاهدات من قبل السلطة التشريعية وقبولها كاملة أو رفضها كاملة. غير أن هذه الأحكام قد نصت على أن تحال هذه المعاهدات إلى اللجان أولا . وأحكاما تفصيلية أخرى سوف توضح أثناء المقارنة.

لقد قررت أحكام لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. أحكاما متشابهة بهذا الصدد حيث تطابقت المادة ٩٥ من لائحة مجلس الشورى مع المادة ١٠٥ من لائحة مجلس النواب في النص مع اختلاف في ذكر رئاسة المجلس : حيث يخطر رئيس المجلس بالمعاهدات التي تبرم (زادت لائحة مجلس النواب الاتفاقيات الموقعة بالأحرف الأولى التي وافق عليها مجلس الوزراء) وفقا لنص المادة ٩٨ من دستور ج.ع.ي. (والمادة ١٠٩ من دستور ج.ي.) مشفوعة بالبيان الحكومي المرفق بها , ويتلى هذا البيان في أول جلسة تالية مع إيداع المعاهدات ومرفقاتها في أمانة المجلس (في لائحة مجلس الشورى , ولدى هيئة رئاسة المجلس في لائحة مجلس النواب) ويحيل الرئيس المعاهدات ومرفقاتها إلى اللجنة المختصة لبحثها وتقديم تقرير عنها إلى المجلس وللمجلس أن يصادق عليها أو يرفضها أو يؤجل نظرها. وليس له أن يعدل نصوصها وفي حالة الرفض أو التأجيل يوجه المجلس نظر الحكومة إلى الأسباب التي أدت إلى ذلك ((.

واقتربت من هذا الحكم نصوص لائحة مجلس الأمة الكويتي بهذا الصدد طبقاً للمادة ١١٥ منها التي نصت على أن يخطر الرئيس المجلس بالمعاهدات التي تبرم وفقاً لنص الفقرات الأولى من م ٧٠ من الدستور مشفوعة بالبيان الحكومي المرافق لها ويتلى هذا البيان في أول جلسة تالية مع إبداء المعاهدات ومرفقاتها في أمانة المجلس. وللمجلس إبداء ما يراه من ملاحظات بصدد هذه المعاهدات دون اتخاذ قرار في شأن المعاهدة ذاتها.

ويحيل الرئيس إلى اللجنة المختصة بالمعاهدات المنصوص عليها في الفقرة التالية م. ٧٠ من الدستور وتقديم تقرير عنها إلى المجلس وللمجلس أن يوافق عليها أو يرفضها أو يؤجل نظرها وليس له أن يعدل نصوصها وفي حالة الرفض أو التأجيل يوجه المجلس نظر الحكومة إلى النصوص التي أتت إلى تلك (م). (١١٦).

وبالمقابل انحصرت أحكام لائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة بهذا الشأن على أن يخطر الرئيس المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرم وفقاً لنص المادة ٩١ من الدستور المؤقت مشفوعة بالبيان الحكومي المرافق لها وتلى هذا البيان في أول جلسة تالية مع إبداء المعاهدات ومرفقاتها أمانة المجلس^(١) في حين صمت النظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني عن النص على ذلك.

ومع أن أحكام لائحة مجلس الشعب المصري قد اتفقت مع هذه الأحكام الواردة في اللانحتين السابقتين من حيث المبدأ . غير أن هذه اللائحة قد فصلت أكثر في هذا الأمر طبقاً لما جاء في المادة ١٧٨ منها بأن يبلغ رئيس مجلس الوزراء رئيس المجلس بالمعاهدات والاتفاقيات المبرمة وفقاً لنص المادة ١٥١

(١) اخذنا النص من صلاح الدين فوزي . النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة . مرجع سابق ص ١٧٨.

من الدستور. ويخطر الرئيس المجلس بهذه المعاهدات والاتفاقيات والبيانات الخاصة بها في أول جلسة , على أن لاتحة مجلس الشعب المصري قد خولت لرئيس المجلس حق أن يحيل هذه المعاهدات إلى اللجان المختصة (بعد عرضها على المجلس أو بدون عرضها عليه).

بما نصت عليه المادة ١٧٩ منها كما يلي : يبلغ رئيس مجلس الوزراء بالمعاهدات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ١٥١ من الدستور إلى رئيس المجلس , ويعرضها الرئيس على المجلس في أول جلسة تالية مباشرة مع أخطار المجلس في أول جلسة تالية (ثم اتفقت الصيغة مع ورد في لائحتي مجلسي الشورى والنواب في عدم تقديم اقتراحات بشأنها من قبل النواب الخ . . . أما ما أشارت إليه بصدد الفقرة ٢ من المادة ١٥١ من الدستور المصري فإن نصها هو : أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة , أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية يجب موافقة مجلس الشعب عليها).

وتشابهت مع هذا الحكم المادة ٦١ من لائحة مجلس الشعب السوداني بشأن إحالة المعاهدات والاتفاقيات الدولية إلى اللجان المختصة على أن هذه المادة قد حددت تلك الاتفاقيات التي تتطلب تصديق المجلس بأن يحال كل مشروع قانون بالتصديق على معاهدات أو اتفاقية دولية الخ . . وفقاً للمادة ١٠٣ من الدستور (وهي مشابهة للمادة التي وردت في الدستور المصري لعام ١٩٧١). للجنة المختصة لتقديم تقرير عنه (ف. ١) وعند تقديم اللجنة لتقريرها يدرج مشروع القانون في التاريخ الذي يحدده راند المجلس أو الوزير المختص بشرح المسائل التي تنطوي عليها مشروع القانون وله أن يستعين في ذلك بأن شخص من داخل المجلس أو خارجه (ف. ٣).

ونصت الفقرة ٤ من المادة ٦١ على أنه : يجوز للأعضاء تقديم أسئلة للرائد أو الوزير المختص لاستيضاح أي نقطة تتعلق بالمشروع ولهم أن يقدموا أي اقتراح لتعديل المعاهدة أو الاتفاقية الدولية وبعد انتهاء المناقشة يطرح مشروع القانون للتصويت فإذا أجبر المشروع يصبح قانوناً وينشر في الجريدة الرسمية (ف. ٥ م. ٦١).

ومع أن أحكام لائحة أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ قد قررت في الفقرة ٢ من المادة ٥٥ إحالة المشروع الى اللجنة المختصة مثل لائحة مجلس الشعب غير ان لائحة المجلس الوطني السوداني قد أضافت في المصادقة على المعاهد الدولية بناء على مشروع قانون في المجلس إذا كانت تقتضي أن التزام على أرض السودان أو معطيات الطبيعة أو أي التزام عسكري على الدولة أو مالي فوق مدى الإتفاق الجاري أو كان يستتبع أي قيد على سلطة المؤسسات الدستورية أو تعديل في أي قانون بالسودان (ف ٣ م ٥٥) كما يصدق على المعاهدات الدولية بناء على مشروع قرار في المجلس إذا كانت تتضمن تلقي منحة للسودان أو قرض حسن أو استثمار أو إنفاق بالتبادل الإقتصادي أو الثقافي أو التشاور السياسي أو كانت حول نطاق السلطات التقديرية التي تتيحها القوانين أو كانت محض إطار إلتزام بالتعاون العام لا يقتضي إلا الإلتزامات في نطاق السلطات التقديرية التي تتيحها القوانين (ف ٤) زد على ذلك وقررت هذه اللائحة حق المجلس في تفويض رئيس الجمهورية سلطة التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية أثناء غياب المجلس بمرسوم جمهوري تكون له قوة القانون النافذ المبرم بغير إجازة لاحقة من المجلس على أن يودع بين يدي المجلس فور إنعقاده (ف ٦ من م ٥٥) على أن احكام الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ قد قضى بأنه يحق للهيئة التشريعية القومية حسبما تقرر لوائحها الداخلية أن تفوض رئيس الجمهورية سلطة المصادقة على المعاهدات

والإتفاقيات الدولية إذا لم تكن السلطة التشريعية في حالة إنعقاد ومع ذلك يجب أن تودع الإتفاقيات والمعاهدات المصدق عليها لدى المجلس المختص من السلطة التشريعية القومية فور إنعقاده على ألا تسري المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تمس وحدة التراب الوطني أو التي تحمل الدولة أعباء مالية إلا بعد تصديق الهيئة التشريعية (ف ٤ م ١٠٩) .

ومع أن أحكام لائحة مجلس النواب في ج.ي. قد نصت على المعاهدات والإتفاقيات الاقتصادية والدولية ذات الطابع العام أيا كان شكلها أو مستواها في المادة ١٠٤ وخاصة تلك المتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصلح والسلم أو التعديل الحدود أو التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التي يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون ، إلا أن هذه اللائحة قد اكتفت بالإجراءات التي سبق ذكرها أعلاه بصدد الإتفاقيات والمعاهدات الموقعة بالأحرف الأولى (م. ١٠٥).

أما أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ فقد فصلت الإجراءات بشأنها في المجلس . إذ تحال مشروعات القوانين المتعلقة بإقرار المعاهدات على اللجان المختصة بها مجتمعة لبحثها وإقرارها . وعندما تحيل الحكومة إلى المجلس مشروع قانون يقضي بتصديق معاهدة معقودة مع دولة أجنبية ليس للمجلس أن يصوت على موادها أو يدخل تعديلات على نصوصها . وإنما يقبلها بجمليتها أو يرفض تصديقها أو أن يؤجل النظر فيها أما إذا تقدم أحد النواب باعترض على مضمون المعاهدة فيجب أن يكون ذلك عن طريق طلب إحالتها على اللجنة وعندما تقرر الإحالة تنظم اللجنة تقريراً اجمالياً بشأن المواد المعترض عليها ، فيطبع ويوزع ويصادر إلى الموافقة على المشروع أو رفضه أو تأجيله إلى أن يعاد النظر في المواد المعترض عليها . أما التأجيل فيعمل بهذه العبارة ((أن المجلس يوجه نظر الحكومة إلى البند كذا ويؤجل إعطاء التفويض بتصديق المعاهدة)) (م. ٧١).

ورغم الإيجاز الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي بهذا الصدد إلا أن أحكامه قد إقتربت من أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري . لقد نص الم ٤٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي على أنه : عند عرض

المعاهدات على المجلس للمصادقة عليها , لا يقع التصويت على فصولها ولا تقبل التعديلات بشأنها وليس للمجلس إلا أن يقرر المصادقة باحتراز أو تأجيل النظر أو الرفض. ينظر المجلس في المعاهدة المبرمة طبقاً للفقرة الثانية من الفصل الثاني من الدستور والمعرضة على الاستفتاء الشعبي وتتبع في شأنها الإجراءات المعمول بها لتتقيد الدستور , وبذلك فإن الدستور التونسي وأحكام النظام الداخلي هذا قد قضى بعرض بعض المعاهدات على الاستفتاء وبذلك اقترب من الأحكام التي وردت في الدستور المصري لعام ١٩٧١.

وبالمقابل لم تنص لائحة المجلس الشعبي الوطني الجزائري على الإجراءات الخاصة بالتصديق على المعاهدات حيث اقتضت على موافقة المجلس عليها (م. ١٥٦) أو الرفض وفي حالة الرفض فإنه لا بد من أن يكون قائماً على إحتياجات والأسباب (١٥٧)

ومع أن النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ قد أوجز هو الآخر بشأن التصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية بيد أنه قد إنحصرت أحكامه في أنه عند عرض مشروع قانون يهدف الى الموافقة على معاهدة أو إتفاقية بولية فإن المجلس يدرس حسب مقتضيات الفقرة الثانية والثالثة من الفصل الحادي والثلاثين من الدستور (م. ٦١). وعند إفتتاح الجلسة المخصصة للموافقة على المعاهدة والإتفاقيات تنظم المناقشة حسب البرنامج والترتيب الذي حددهما المكتب وندوة الرؤساء (م. ٢٦٢) دون الإشارة الى قبولها كاملاً أو رفضها كاملاً

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أن أحكام الدساتير واللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في بلدان البحث لم تتباين في نشاط هذه السلطة التي اشرنا إليه سابقاً فقط , بل وفي الوضع الحقوقي لعضو السلطة التشريعية وهو ما سنتطرق له في الجزء السابع من هذا البحث .

الفهرس :

الصفحة	الموضوع
١٤٧٩	الباب الأول : إجتماعات السلطة التشريعية .
١٥٩٥	الباب الثاني : المبادرة البرلمانية .
١٦١٥	الباب الثالث : الإقتراحات المقدمة من النواب في القضايا المالية .
١٦٧٧	الباب الرابع : إقرار القوانين والمعاهدات .

أنظمة الحكم في الدول العربية

تحليل قانوني مقارن

الجزء السابع

الوضع الحقوقي للنائب في السلطة التشريعية

د / قائد محمد طربوش

دكتوراه علوم في فقه القانون DSC – من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٩٠ م

دكتوراه PHD من كلية الحقوق جامعة موسكو الحكومية ١٩٨٢ م

رئيس مركز البحوث الدستورية والقانونية

٢٠٠٧



الفهرس

الباب الاول: الوضع الحقوقي للنائب .

الباب الثاني : رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

الباب الأول

الوضع الحقوقي للنائب في السلطة التشريعية

يشمل الوضع الحقوقي للنائب كل من إستقلالية عضو السلطة التشريعية ومكافآته والمحضورات عليه وحصائنه والاحكام الخاصة بعضوية السلطة التشريعية.

١- استقلالية عضو السلطة التشريعية عن جمهور الناخبين

أحد عناصر الديمقراطية النيابية القائمة على أساس فصل السلطات هو استقلالية النائب عن جمهور الناخبين. ويعني هذا المبدأ أنه لا يحق للناخب الاشتراك مع النواب في ممارسة السلطة. إذ يترك هذا الأمر لأعضاء السلطة التشريعية وحدهم. ولما كان الأمر كذلك فإنه لا يحق للناخبين في البلدان العربية اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها ولا عزل النائب من قبل ناخبيه من عضوية السلطة التشريعية. هذا إذا ما استثنينا أحكام تشريعات جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً. حيث يقتصر دور الناخبين على انتخاب ممثلهم الذين لا يكونون في تبعية لناخبهم بعد الانتخاب. إذا يصير النواب مستقلين عنهم بمباشرة السلطة الموكولة لهؤلاء النواب.

وعلى هذا الأساس يتحرر النواب عن إرادة جمهور الناخبين لأن الآخرين لا يستطيعون املاء ارادتهم على النواب من الناحية الحقوقية باخضاعهم لما يرون من آراء ومعتقدات. والزامهم على النحو الذي يراه الناخبون بأية وكالة يتعين عليهم تنفيذها. ومن هذا المنطلق أخذ الفقه الدستوري بمفهوم عدم خضوع النائب إلا لسلطان ضميره وحده في ممارسة شؤون السلطة , المخولة له من الناحية الحقوقية. على أن هذا لا يعني عدم إعارة النائب أي اعتبار لآراء ناخبيه أو الانعزال عنهم . إذ قد يؤثر ذلك على مستقبل نيابته للمرة القادمة الأمر الذي

يجعله على صلة بهم وملبياً رغباتهم التي لا تتعارض مع الرغبات العامة للشعب بأكمله. لأن المقصود باستقلالية النائب عن جمهور ناخبيه هو أن لا يمثل ارادتهم تمثيلاً ضيقاً ينحصر في الدفاع عن مصالحهم بمعزل عن المصلحة العامة لمواطني الدولة.

ويعود مبدأ استقلالية النائب عن ناخبيه من الناحية التاريخية الى الثورة الفرنسية حين قررته بشكل واضح. ثم انتشر في جميع الدول التي تأخذ بنظرية الفصل بين السلطات وقد كانت المادة ٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ أول نص دستوري يقر مبدأ تمثيل النائب للأمة جمعاً. وبذلك ألغت نظام تبعية النواب لجمهور ناخبيهم تبعية مطلقة والخضوع لهم خضوعاً تاماً كما كانت الحال قبل تلك الثورة.

ومن الطرافة ان نظام الوكالة قد تغير جوهره وقام نظامه على اسس حديثة في النظام الاشتراكي حتى عام ١٩٩٠ حين تغيرت احكام دساتير دول شرق اوزبوا والاتحاد السوفييتي مؤخراً , ولا يزال معمول بهذا النظام في الصين وفيتنام وكوريا الشمالية وكوبا , ونظام وكالة النائب عن ناخبيه في ظل مبدأ الوكالة الذي تقوم على اساسه هذه العلاقة. لقد كانت هذه العلاقة عقد بين طرفين النائب والناخبين. وكان على النائب مراعاة مصالح ناخبيه والا اعتبر مجاوزاً حدود الوكالة وفي هذه الحالة يحق للناخبين اقالة نوابهم في أي وقت يشاؤون طبقاً لمقتضى الوكالة في القانون المدني. وعليه فقد كان على النائب ان يقدم حساباً بأعماله لناخبيه ويكون مسؤولاً عن جميع أعماله أمامهم. وكان بالمقابل يتقاضى راتبه من ناخبيه. لقد ألغى الدستور الفرنسي المقدم ذكره هذه الوكالة الخاصة واستبدلها بالوكالة العامة.

ونظراً لان النائب قد أصبح ممثلاً للأمة جمعاء فانه يعتبر ممثل إقليم الدولة بأكمله حتى في حالة انسلاخ جزء من أجزائها نتيجة حرب إلى دولة أخرى. إذ

يظل نواب الإقليم المنسلخ يتمتعون بصفقتهم النيابية عن الأمة مدة قيام هذه السلطة دون أن تسقط عنهم هذه الصفة. وقد حدث هذا في فرنسا أثناء ضم الألزاس واللورين لألمانيا بعد هزيمة فرنسا في سبعينات القرن التاسع عشر. حيث رفض مجلس النواب الفرنسي قبول استقالة نواب المقاطعتين التي قدموها لهذا المجلس على أثر مصادقة الأخير على معاهدة الصلح مع ألمانيا ظناً من هؤلاء النواب سقوط صفقتهم النيابية حيث أعلن رئيس مجلس النواب الفرنسي أنه بالرغم من التغير الذي طرأ على حالتهم النيابية وعلى هاتين المقاطعتين فإنهم نواب الأمة الفرنسية بأكملها. ورفض مجلس النواب استقالتهم. كما حدث في ج.ع.م. أنه بعد الاحتلال الإسرائيلي لشبه جزيرة سيناء أن بقي نواب سيناء أعضاء في مجلس الأمة.

وكان رئيس الجمهورية بعد انتهاء منتهم يعين نواباً للمناطق الواقعة تحت الاحتلال الإسرائيلي في مجلس الشعب المصري حتى زال هذا الاحتلال.

وكان الأمر بخلاف ذلك في البلدان الاشتراكية قبل أحداث خريف ١٩٨٩ في شرق أوروبا حين كانت هذه الدول تأخذ بمبدأ وحدة سلطة الدولة من الناحية القانونية الشكلية. ويحق للناخبين من الناحية القانونية أيضاً عزل النائب. كما لم يكن النائب يتقاضى أجر منهم تطبيقاً لتبعية النائب حسب القانون المدني. وإنما يزاول النائب وظيفته (بمرتبه) الوظيفي دون أن يقرر له مرتب في السلطة التشريعية. وتلتزم الدولة بنفقاته أثناء دورات انعقاد هذه السلطة وكذلك تكاليف سفره إلى العاصمة ومنها إلى منطقته , ونفقات إقامته في العاصمة أثناء انعقاد الدورات ولا يتفرغ عن العمل أثناء نيابته.

وبعد هذا العرض الوجيز لتأريخ استقلالية النائب عن ناخبيه وتمثيله للأمة جمعاً فما هي احكام دساتير الدولة العربية بهذا الشأن. لقد تبيننت هذه الاحكام اذ هناك مجموعة من هذه الدساتير قررت نصاً بأن النائب يمثل ((الشعب))

((الامة جمعاً كما هي الحال في أحكام الدساتير السورية لأعوام ١٩٢٠ (م. ٨٥) ١٩٣٠ (م. ٤٢) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٤٩) ولبنان (م. ٢٧) والتونسي (فصل. ٢٥) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ (م. ٤٧) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٥٨) ودستورا مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠. في حين نصت احكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩ على أن النيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني وهي قابلة للتجديد (م. ١٣٢ من دستور ١٩٧٦ وم. ١٠٠ من دستور ١٩٨٩. و ١٩٩٦ ويمثل كل عضو في مجلس الشعب الأعلى المصالح الوطنية العامة للشعب الخ . . . في دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٨٦) ودستور ١٩٧٨ (م. ٨٥) غير أن دستور ١٩٧٠ قد اشترط ان يرجع النائب الى منتخبه وأن ينقل اقتراحاتهم وبالمقابل صممت عن النص على أن النائب يمثل ((الشعب)) أو ((الامة)) جمعاً أحكام دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ والدساتير السودانية لأعوام ١٩٥٦ , و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٤ و ١٩٦٥ و ١٩٦٧ ودستورا العراق لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠.

في حين قضى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بأن الحاكمة في الدولة لله خالق البشر، والسيادة فيها لشعب السودان المستخلف يمارسها عبادة الله وحملأ للأمانة وعناية الوطن وبسط للعدل والحرية والشورى وينظمها الدستور والقانون (م. ٤) .

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط , بل قررت تمثيل النائب للامة مجموعة من الدساتير العربية الاخرى مثال ذلك عضو المجلس التشريعي ينوب عن الامة كلها فلا يجوز لمن يمثلهم ولا للسلطة الحجية التي تعينه توكيله على سبيل الالتزام في دستور السلطنة الحجية لعام ١٩٥٢ (م. ٥٧).

وأكد دستور الكويت تمثيل النائب للامة وعدم وجود سلطان لاي هيئة عليه في المادة ١٠٨ منه التي نصت على ان يكون عضو مجلس الامة يمثل الامة بأسرها ويرعى المصلحة العامة ولا سلطان لاي هيئة عليه في عمله بالمجلس او لجاته.

في حين اكدت احكام الدساتير المغربية بالنص على ان يستمد اعضاء السلطة التشريعية نيابتهم من الامة وحقهم في التصويت حق شخص في دساتير ١٩٦٢ (ف.٣٧) و ١٩٧٠ (ف.٣٧) و ١٩٧٢ (ف.٣٦) و ١٩٩٢ (ف.٣٦) و ١٩٦٦ (ف.٣٦).

واذا كانت الاحكام الدستورية المذكورة قد قررت ان ينوب النائب عن الامة فان احكام مجموعة اخرى من هذه الدساتير قد جعلت النائب ممثل عن الشعب منها التي نصت ناخبي النائب تجديد وكالته ومنها التي قررت انه لا سلطان على النائب. لقد نصت احكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ على ان عضو مجلس الامة يمثل الشعب كله ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه تحديد وكالته بقيد او شرط (م.١٠٨).

وبالمقابل قررت احكام دساتير البحرين ودولة الامارات العربية المتحدة وقطر لا سلطان على النائب. مثال ذلك قضت المادة ٦٣ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣ بان عضو المجلس الوطني يمثل الشعب بأسره ويرعى المصلحة العامة ولا سلطان لامة هيئة عليه في عمله بالمجلس او لجاته، ولا يمثل عضو مجلس الشورى في المجلس دائرته ومصالحها وجدها وانما يمثل شعب قطر. بأسره ويراعي المصلحة العامة في دستور قطر لعام ١٩٧٠ (م.٥٦). وعضو المجلس الوطني الاتحادي ينوب عن شعب الاتحاد جميعه , وليس فقط عن الامارة التي يمثلها داخل المجلس في دستور دولة للامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ (م.٧٧) وصممت عن النص على ذلك قانون الحجاز الاساس لعام

١٩٢١ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودساتير لبارد لأعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧ و ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ودثينة لعام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لنفس العام والنظام الأساسي للدولة في سلطنة عمان ودستور قطر لعام ٢٠٠٣ ، وأقرب من هذا الحكم نص دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ ، والذي نص على أن نظام الحكم في مملكة البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جمعاء وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور(م ١ ف ١).

هذا ويرجع تاريخ النص على ان النائب يمثل الأمة جمعاً الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في التشريع الدستوري العربي . في حين يرجع تاريخ الصمت على هذا النص الى الدستور المصري لعام ١٩٥٦ على أنه لا بد من الإشارة الى ان الاحكام الدستورية في هذه البلدان التي قررت ان يمثل النائب ((الشعب)) ((الأمة)) جمعاً لم تتقيد بالنصوص الحرفية لأي من المذاهب الفقهية , التي كانت متبعة في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين بهذا الخصوص وهو ما سبق أن بيناه في الجزء الثاني من هذا البحث عن التطرق لموضوع السيادة في التشريع الدستوري العربي (راجع الجزء الثاني).

٢ - مكافأة عضو السلطة المؤقتة والتشريعية

هناك ارتباط بين مبدأ استقلالية النائب عن جمهور الناخبين وبين مكافأة عضو هذه السلطة وفقاً لمبدأ نظرية الفصل بين السلطات , الذي أخذت به جل هذه الدساتير نصاً أو تضمنت أحكام مجموعة أخرى منها في إطار الأحكام المتعلقة بالعلاقة بين السلطات العليا للدولة. والمقصود بمكافأة عضو السلطة التشريعية تحديد مرتب له مقابل تفرغه للعمل في هذه السلطة.

لقد تفاوتت الاحكام الدستورية في الدول العربية في النص على مكافأة النائب مع تبليين في الصياغة القانونية لهذا الحكم بالشكل التالي: يتقاضى (النائب

المؤلف) مكافأة يحددها القانون ويعين القانون قواعد منع المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافأة التي تقرر على خزانة الدولة وينظم حالات الاستثناء منها والسلطات التي تتولى تطبيقها كما هي الحال في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م. ١٨٨) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٤٣) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٩٩) ودستور ج.ع.ي. لنفس العام (م. ٩١). ودستور الجزائر لعام ١٩٧٦ (م. ١٤٣) ودستور ١٩٨٩ (م. ١٠٩), ودستور ١٩٩٦. التي نصت احكامها على ان (يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني). تسيره كذلك ميزانية المجلس والتعويضات التي تدفع الى اعضائه وكذلك المتعلقة بتنظيم مجلس الأمة في دستور ١٩٩٦.

وقضى الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ (م. ١٥١) بأن يتمتع مجلس الشعب وأعضاؤه بامتيازات تحددها لائحة المجلس ... الخ. في حين كانت احكام الدستورين المصريين لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ قد تركت للقانون تحديد المكافأة بأن: يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية بأن : يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون, (م. ١١٨ من دستور ١٩٢٣ وم. ١٠٧ من دستور عام ١٩٣٠). ودستور لحج لعام ١٩٥٢ (م. ٧٣) و(يتقاضى رئيس مجلس النواب واعضاء هيئة الرئاسة وبقيّة الأعضاء مكافأة يحددها القانون ولا يستحق رئيس الوزراء ونوابه والوزراء المكافأة المذكورة إذا كانوا أعضاء في مجلس النواب) في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٦٠).

وإذا كانت الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه لم تحدد نصاً مقدار مكافأة النائب او مرتبه فان احكام طائفة اخرى من دساتير بلدان البحث قد حددت ذلك. لقد حدد الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ هذه المكافأة بأن ((يعطي النائب مخصصات تعادل أربعة آلاف روبية عن مدة الاجتماع عدا مخصصات السفر وإذا امتد زمن الاجتماع اكثر من أربعة اشهر يعطي كل نائب الف روبية كل شهر

من المدة الزائدة (م. ٥٠). وقررت بديل انتقال السفر احكام دستوري دولة الامارات العربية المتحدة , مثال ذلك نصت احكام دستور دولة الامارات العربية المتحدة انه يستحق رئيس المجلس وسائر اعضائه من تاريخ حلف اليمين امام المجلس مكافأة يحددها القانون , وبديل انتقال في مجال اقامتهم الى مقر اجتماعات المجلس (م. ٨٣) في حين قررت احكام سائر اخرى عدم سريان الزيادة في المكافأة الأمن الفصل التالي : لقد نصت المادة ١٣١ من دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ على ان تحدد بقانون مكافأة اعضاء المجلس النواب الذي قررهما.

واتفقت احكام دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعام ١٩٧٣ مع احكام الدستورين الليبيين بصدد ان تكون الزيادة من الفصل التشريعي للمجلس الذي قرر الزيادة حيث تعين بقانون مكافأة لا ينفذ هذا التعديل الا في الفصل التشريعي التالي (م. ١٩ من دستور الكويت وم. ٧٩ من دستور البحرين علماً بأن دستور الكويت قد قرر مكافأة رئيس المجلس ونائبه في نفس المادة. وقرر دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ بأن تحدد بقانون مكافأة اعضاء كل من مجلس الشورى ومجلس النواب وفي حالة تعديل هذه المكافأة لا ينفذ هذا التعديل الا ابتداء من الفصل التشريعي الثاني (م. ٩٦).

في حين اكتفت احكام دستور قطر لعام ١٩٧٢ بالنص على ان يتقاضى اعضاء المجلس مكافأة يصدر بتحديد قانون وتستحق من تاريخ حلف اليمين امام المجلس (م. ٦٣). وقد أكد هذا الحكم دستور قطر لعام ٢٠٠٣ في المادة ١١٦ منه مضيفاً الى ما ورد في السابق رئيس مجلس الشورى في تقاضي المكافآت .

ومع ان احكام دستوري السودان لعامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ قد صممت عن النص على ذلك، فإن المادة ٦٩ من لائحة تنظيم المجلس الوطني السوداني

لعام ٢٠٠١ قد إكتفت بالنص على أن يحدد القانون مخصصات قادة المجلس وأعضائه.

وصمت عن النص على ذلك احكام قاتون الحجاز الاساس لعام ١٩٢٦
ودساتير الاردن لاعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧ و١٩٥٢ و١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ وثنينه لعام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لنفس
العام والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦.

ويتقاضى اعضاء مجلس الشيوخ واطعاء مجلس النواب بخلاف الوزراء
ووكلاء الوزارات البرلمانية مراتبهم علاوات نظير هتفاتهم وفقاً لما يحدده
البرلمان من وقت لآخر. وفي الوقت الحاضر يتقاضون مكافأة بالفئة التي كانت
تدفع لهم قبل العمل بهذا الدستور مباشرة في الدستور السوداني لعام ١٩٥٦
(م.٥٧) وقانون الحكم الذاتي السوداني لعام ١٩٥٣ (م.٥٧). وهو نفس الحكم
الذي ورد في دستور ١٩٦٤ مع تحول البرلمان من مجلسين الى مجلس واحد
(راجع م. ٥٤). ومع أن دستور السودان لعامي ١٩٩٨ و٢٠٠٥ قد صمما عن
النص على ذلك فإن المادة ٦٩ من لائحة تنظيم المجلس الوطني لعام ٢٠٠١ قد
إكتفت بالنص على أن يحدد القانون مخصصات قادة المجلس وأعضائه (م.٦٩)

ويبين القانون العلاوات التي تمنح لأعضاء مجلس الشعب الأعلى في
دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٨٩). أما احكام دساتير سوريا (عدا دستور
١٩٢٠) والدستور اللبناني والدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فقد قررت ان تحدد
مخصصات النواب وتعويضهم بقانون كما هي الحال في دساتير سوريا لعام
١٩٣٠ (م. ٦٧) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٤٧) و ١٩٥٣ (م. ٥١) و ١٩٧٣ (م.
٦٤) والدستور اللبناني (م. ٢٤). في حين نصت الفقرة ١ من المادة ٥٠ من
الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ على أن ((يتولى المجلس الوطني - وضع نظامه

الداخلي وتحديد ملاكاته وتقرير موازنته , وتعيين موظفيه وتحديد مكافأة ومخصصات رئيسه وأعضائه بقانون.

واتت هذه الاحكام ضمناً في الميثاق المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ بما قررته بأن يعمل بقواعد احكام دساتير مصر والعراق آنذاك في غيرها هو ما ورد نصاً فيه (انظر المادة ٧ من الميثاق) وبما ان احكام الدساتير المصرية لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ والعراقي لعام ١٩٢٥ قد قررت مكافأة عضو السلطة التشريعية من حيث المبدأ كما هو في دستور مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ أو بالنص كما هو في دستور العراق لعام ١٩٢٥ كما سبق الذكر. وبما أن احكام الميثاق قد قضت بأن يتبع ما هو في احكام هذه الدساتير فيما لم ينص عليه الميثاق فإن أعضاء مجلس الشورى وفقاً لأحكام الميثاق يتقاضون مكافأة مشابهة لما يتقاضاه والنواب في برلماني مصر والعراق آنذاك. وان كان الفارق بين هؤلاء وأولئك ان أعضاء مجلس الشورى في اليمن موظفين عموميين طبقاً لتركيبة هذا المجلس.

وبالمقابل صممت عن النص على تقاضي أعضاء السلطة التشريعية احكام كل من الدستور السوري لعام ١٦٢٠ وج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٥ و ١٩٦٧ و ١٩٧٠ والدستور التونسي والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ ودستور السودان لعام ١٩٩٨.

والجدير بالإشارة الى ان اغلب اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث قد صممت عن النص على تحديد المكافأة التي تقدم لأعضاء السلطة التشريعية . كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي واللوائح الداخلية لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ .

ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٢ ومجلس الشعب السوداني لعام (١) ١٩٧٤ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ والمجلس الشعبي الوطني الجزائري لعام ١٩٧٧ ولائحة مجلس الامة الكويتي ولائحة المجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري الأردني والنظام الداخلي لمجلس الاعيان الأردني على ان مكافأة النواب قد تباينت من الناحية المالية حتى في البلد الواحد. حيث تماثل مكافأة رئيس المجلس مكافأة نائب رئيس الدولة في ج.م.ع. وسوريا والعراق والسودان. في

(١) هذا وتجدر الإشارة الى ان مخصصات وامتيازات رئيس واعضاء مجلس الشعب السوداني وفقاً للقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٨١/٢/١٠ بالشكل التالي : مخصصات رئيس مجلس الشعب وامتيازاته مرتب اساس وقدره احد عشر الف جنيه في السنة علاوة بدل تمثيل قدرها تسعة الف جنيه في السنة . تلفون بالمنزل بالمجان للمحادثات داخل القطر . حرية صالون للاستعمال الكامل بالمجان ويجوز في حالة الاعضاء من المنصب ان يملك العربية بالقيمة التقديرية شريطة ان يكون قد امضى في المنصب سنتين على الأقل . اجازة سنوية قدرها ثلاثون يوماً بمخصصات كاملة ويجوز بموافقة رئيس الجمهورية مد تلك الاجازة الى فترة اطول . علاج بالمجان في مستشفيات الدولة له ولعائلته وفقاً لتعريف العائلة . كما يكون بعض الاعضاء في هذا النصب مستحقاً هو وزوجته وأطفاله علاجاً بالمجان في مستشفيات الدولة المدنية والعسكرية . كما حدد هذا القانون مخصصات وامتيازات نائب رئيس المجلس ورئيس اللجنة المتخصصة وعضو المجلس ومرتب عضو المجلس اربع مئة وستين جنيه مرتب اساس شهري . علاوة بدل تمثيل معفية من الضريبة وقدرها مائة وستين جنيه في الشهر . ترحل بالمجان ذهاباً واياباً في الخطوط الجوية السودانية والسكك الحديدية من موطنه او دائرته الى الخرطوم مرتين في كل دورة انعقاد للمجلس وذلك له ولافراد عائلته وفقاً لتعريف العائلة في لائحة الخدمة العامة لعام ١٩٧٥ .

ترحل بالمجان الاجرة ذهاباً واياباً على الخطوط الجوية السودانية والسكك الحديدية من موطنه او دائرته الى الخرطوم مرة واحدة في السنة وذلك له ولافراد عائلته وفقاً لتعريف العائلة في لائحة الخدمة . وفي حالة السفر بالاجازة خارج البلاد يكون مستحقاً للتخفيض الممنوح لموظف الخدمة العامة في قيمة تذاكر السفر على الخطوط الجوية السودانية ، ترحيل بالمجان ذهاباً واياباً على الخطوط الجوية السودانية والسكك الحديدية من الخرطوم بور سودان لشخصه فقط في حالة السفر لاداء فريضة الحج وذلك مرة واحدة في عمر المجلس .

وترحيل اثاثه المنزلية بالمجان على السكك الحديدية او البواخر النيلية من موطنه او دائرته الى الخرطوم وبالعكس مرة واحدة في عمر المجلس او عند انتهاء عضويته وذلك في حدود ما يستحقه الموظفون بالمجموعات العليا في الخدمة العامة . وكثير من الامتيازات المذكورة في فقرات المادة ١ راجع مواد هذا القانون مجموعة التشريعات السودانية لعام ١٩٧٥ .

حين يتقاضى رئيس مجلس النواب اللبناني مرتبات وبدل تمثيل رئيس الوزراء (لأنه لا يوجد منصب نائب رئيس الجمهورية) في لبنان. ومرتب الوزير وبدل تمثيل الوزير في الجزائر وتونس. ويتقاضى عضو مجلس النواب ٣/٢ مرتب الوزير في مجلس الشورى في ج.ع.ي. وكان عضو مجلس النواب اللبناني يتقاضى ألفين ليرة في الشهر قبل عام ١٩٥٨ ثم ارتفع المبلغ بعد ذلك إلى آلاف ليرة. وكانت مكافأة النائب في مصر ٣٥ جنيه عام ١٩٦٤ ثم ارتفعت إلى ٧٥ جنيه عام ١٩٨٧. ويتقاضى عضو المجلس ٢٣٠ ديناراً في الشهر وفقاً للقانون رقم ٧٨ لعام ١٩٧٢ في تونس في حين لا توجد لدينا أي أدبيات بشأن مرتبات وتعويضات عضو المجلس الشعبي الوطني الجزائري. واكتفت لائحة مجلس النواب في ج.ي. بالنص على أن : يعامل أعضاء مجلس النواب معاملة الوزراء العاملين فيما يتعلق بالتأمين الصحي والعلاج وبدل السفر والانتقال وغيرها من المزايا التي يتمتع بها الوزراء العاملون (ف أ م. ١٧١) . وأما ما يتقاضاه رئيس مجلس الشعب المصري^١ فإنه يتقاضى رئيس المجلس (٦) آلاف جنيه في السنة مرتب + (٦) آلاف جنيه بدلات ونثرات الخ .) ويتقاضى رئيس المجلس (٤٨) ألف ريال في السنة + ٢٠ ألف ريال بدلات وعلاوات وفقاً لقرار مجلس القيادة رقم ٧ لعام ١٩٧٨ في ج.ع.ي. وقضى القرار رقم ٦ لعام ١٩٦٠ (فصل ٢) والقانون رقم ٨٦ لعام ١٩٧٢ في تونس بالمبالغ المذكورة أعلاه. في حين نص القانون رقم ٧٩-١ الصادر في ٩-١-١٩٧٩ في الجزائر على أنه يصدر قانون خاص بصدد تعويضات وامتيازات أعضاء المجلس الشعبي الوطني (لم نعتز عليه أثناء البحث).

^١ حول هذا الموضوع راجع القانون رقم ١٠ لعام ١٩٨٧ في مصر.

٢- المحضورات على عضو السلطة التشريعية

لا تقتصر المحضورات على عضو السلطة التشريعية في عدم الجمع بين النيابة وتولي الوظائف العامة ، التي سبق وأن تطرقنا لها أعلاه (انظر الجمع وعدم الجمع بين عضوية السلطة التشريعية وتولي الوظائف العامة في الاحكام الدستورية للدول العربية فقط ، بل ويتعداه الى منع النائب من مزاولة بعض الاعمال ذات العلاقات القانونية التي يتضمنها القانون المدني في التعامل بين النائب ومؤسسات الدولة حول ممتلكات الدولة او تلك الممتلكات التي لها قسم فيها خشية من استغلال النائب لنفوذه في تلك المعاملات.

لقد انقسمت الأحكام الدستورية في بلدان البحث بصدد النص على المحضورات على النائب الى قسمين. قضى القسم الأول بالنص على هذه المحضورات نصاً كما هي الحال في احكام دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ع.م. لعام ١٩٧١ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ والدساتير السورية لأعوام ١٩٢٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣. بينما صممت أحكام القسم الثاني من دساتير هذه البلدان مثل دساتير مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ ، والدستور اللبناني ، والدستور السوري لعام ١٩٧٠ ودساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ ، والعراق لأعوام ١٩٢٥ و ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والجزائر لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور التونسي. والميثاق المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٤ و ١٩٦٥ و ١٩٦٧ ودستوري ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ و ١٩٧٨. ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ، وبذلك تكون احكام وقرار دستوري قد قررت المحضورات على عضو السلطة التشريعية نصاً.

وبالمقابل صممت عن النص على تقرير المحضورات احكام ٤٤ دستور
ووثيقة دستورية في الدول العربية . واذا كان تاريخ تقرير المحضورات في
الاحكام الدستورية يرجع الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في تاريخ التشريع
الدستوري اليمني. فإن عدم تقرير هذه المحضورات في بعض بلدان البحث كما
هي الحال في السودان والجزائر والعراق وتونس ولبنان وج.ي.د.ش. بينما
قررت الحضر جل الاحكام الدستورية السورية والمصرية. وأخذت ج.ع.ي.
بالحضر في دستور ١٩٧٠ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في حين
صممت في بقية الدساتير كما هو موضح اعلاه. وقد حدث نفس التباين في
الاحكام الدستورية للبلدان العربية ذات النظام الملكي. إذ قررت احكام دستوري
الكويت (م. ١٢١) والبحرين (م. ٨١) هذه المحضورات. في حين صممت عنها
احكام دساتير الاردن لاعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٦ و ١٩٥٢ وليبيا لعام
١٩٥١ و ١٩٦٣ ودولة الادارات العربية المتحدة. وقانون الحجاز الاساسي لعام
١٩٢٦ ودساتير السلطة اللحجية لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام
١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ ومستعمرة عدن لعام ١٩٦٢. وولاية دثينة لنفس
العام والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقطر لعام
١٩٧٢. على أن احكام التشريعات الدستورية في الدول العربية التي نصت على
المحضورات على عضو السلطة التشريعية قد تباينت في النصوص بالشكل
التالي :

لقد قضى القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. بأنه لا يجوز
لعضو المجلس ((أثناء مدة عضويته ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او
المؤسسات العامة ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري او يستأجر من
أموال الدولة أو يوجرها أو يبيعها من أمواله أو يقايضها عليه ما لم يكن ذلك
بطريق المزايادة او المناقصة العلنيتين (م. ٣١). واقتربت من هذا النص احكام

دساتير اخرى وان كانت قد اُضيفت احكاماً جديدة اليه اوضحت ذلك بأنه لا يجوز لاي عضو من أعضاء ((المجلس)) أن يعين في مجلس ادارة شركة في اثناء مدة عضويته الا في الأحوال التي يحددها القانون كما لا يجوز لأي عضو من أعضاء ((المجلس)) في اثناء مدة عضويته أن يشتري أو يستأجر من أموال الدولة أو يوجرها أو يبيعها شيئاً من أموال الدولة أو يقايضها عليه في دستور مصر لعام ١٩٥٦ (م. ٩٧ وم. ٩٨). في حين اُضيف دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ الى ما تقدم احكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ الى قائمة المحضورات على عضو السلطة التشريعية الى جانب ما ورد في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. التفرغ في عضوية او ادارة مجالس الشركات التي تساهم فيها الحكومة من جهة. وأكد شمول الحضر نصاً على رئيس مجلس الشورى ووكيليه والأمين العام للمجلس في المادة ٨٠ منه بأنه لا يجوز لرئيس او عضو المجلس الجمهوري اثناء مدته ان يزاول ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حرة او عملاً تجارياً او مالياً او صناعياً ان يشتري أو يستأجر شيئاً من أمواله او يقاضها علنية وهذا الحكم ينطبق على رئيس ووكيلي وأمين عام مجلس الشورى. وبناءً على ما ورد أعلاه لم تقرر احكام دستور ١٩٧٠ في ج.ع.ي. الحضر على النائب مزاولة المهن الحرة والأعمال التجارية والمالية والصناعية . اذا الحضر على رئيس مجلس الشورى ووكيليه والأمين العام للمجلس شأنهم رئاسة الدولة في حين شملت المحضورات على عضو السلطة التشريعية في دستوري الكويت والبحرين ما يلي : لا يجوز لعضو السلطة التشريعية اثناء مدة عضويته ان يعين في مجلس ادارة شركة او ان يسهم في التزامات تعقدها الحكومة او المؤسسات العامة (اُضيف الدستور البحريني الا في الأحوال التي يبينها القانون).

ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك ان يشتري او يستأجر مالا من اموال الدولة أو يوجرها أو يبيعها شيئا من امواله أو يقايضها عليه ما لم يكن ذلك بطريق المزايدة أو المناقشة العلنيتين , او بالتطبيق لنظام الاستملاك الجبري . (م. ١٢٢ من دستور الكويت وم. ٨٢ من دستور البحرين لعام ١٩٧٣ وم. ٩٨ من دستور البحرين لعام ٢٠٠٢).

ومع أن احكام دساتير أخرى في بلدان البحث قد قضت هي الأخرى بحضر التعامل في بعض قضايا القانون على النائب الا انها قد تباينت في الصياغة مع الاحكام الدستورية السابقة الى هذا الحد او ذاك. مثال ذلك قضت المادة ٥٨ من الدستور السوري لعام ١٩٢٠ بأنه ((لا يجوز لأحد من الشيوخ أو النواب عقد مقاولات مع الحكومة العامة ولا الحكومة المحلية ولا البلديات ولا الدخول في الالتزامات ولا أخذ أي نوع من الامتيازات لنفسه ولا بالاشتراك مع غيره. في حين قضت احكام دساتير سوريا الأخرى بأنه :^أ

١- لا يجوز للنائب ان يستغل نيابته في عمل من الأعمال.

٢- يحدد القانون الاعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين النيابة كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٤٨) و ١٩٥٣ (م. ٥٣) و ١٩٧٣ (م. ٦٨). وتركت احكام هذه الدساتير للقانون تفاصيل هذه المحضورات .

وانقربت احكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ بالنص على محضورات على عضو مجلس النواب لم ترد في الاحكام الدستورية الأخرى التي قررت هذا الحظر. وذلك بما ورد في المادة ٦٢ منه بأنه ((لا يجوز لعضو مجلس النواب ان يتدخل في الاعمال التي تكون من اختصاص السلطتين التنفيذية والقضائية. دون أن يشير الى المحضورات التي وردت في الدساتير المذكورة اعلاه. كما ان لائحة مجلس النواب اليمني لم تقرر هي الأخرى تلك المحضورات على عضو المجلس.

٤. قسم عضو السلطة التشريعية

ينبع مفهوم تأدية النائب لليمين الدستورية امام السلطة التشريعية من ان الاخيرة تمثل السيادة. ويرتبط بتأدية اليمين الدستورية بكل من تثبيت صحة النيابة في المجلس ونيل حصة النائب وحقه في استلام المكافأة.

والاحكام الدستورية في الدول العربية قد تغايرت بشأن النص على اداء اليمين الدستورية . حيث قررت طائفة منها اداء اليمين الدستورية. في حين صمت طائفة اخرى من النص على ذلك.

والاحكام الدستورية التي قررت اداء اليمين الدستورية قد تباينت في نصوص احكامها بهذا الشأن . على انه قبل تحليل هذا التباين في احكامها لا بد من الاشارة الى ان هذه الاحكام الدستورية هي دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والقرار الدستوري في ج.ع.ي. رقم ٢ لعام ١٩٦٨ ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ ودساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٦ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ وقانون مجلس الشورى العراقي لعام ١٩٦٤ المكمل لدستور ١٩٦٤ ، والدساتير السورية لاعوام ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ ، ودساتير السودان لاعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ والأردن لاعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢.

وبالمقابل صممت عن النص على اداء اليمين الدستورية من قبل عضو المجلس احكام والدستور السوري لعام ١٩٢٠ والدستور اللبناني ودساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور التونسي والميثاق المقدس في اليمن عام ١٩٤٨ ودستوري ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ ودساتير العراق لاعوام ١٩٢٥ و ١٩٦٤ و ١٩٧٠ وج.ي.د.س. لعام ١٩٧٨ . والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقانون الحجاز

الاساسي لعام ١٩٦٢ ودستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٢ المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية والدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥.

هذا ويرجع اداء اليمين الدستورية من قبل عضو المجلس في تاريخ الاحكام الدستورية العربية الى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والى الدستور اليمني لعام ١٩٦٤ في اليمن. في حين يرجع صمت هذه الاحكام الدستورية الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في تاريخ التشريع الدستوري العربي والى الميثاق المقدس لعام ١٩٤٨ في تاريخ التشريع الدستوري اليمني . وعلى هذا الاساس فقد نصت على اداء اليمين الدستورية من قبل النائب احكام ٢٦ دستور في بلدان البحث في حين صمتت عن النص على ذلك احكام ١٣ دستور في بلدان البحث .

لقد تباينت الأحكام الدستورية التي نصت على اداء اليمين الدستورية في محتوياتها حتى في البلد الواحد من جهة. وعلى طريقة ادائها في جلسة علنية او دون النص على علنية الجلسة التي تؤدي فيها اليمين الدستورية من قبل النائب من جهة ثانية.

اتفقت احكام دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٧٥) ومصر لعام ١٩٥٦ (م.٧٨) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.١٩) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٥٨) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م.٩٠) في نص اليمين الدستورية (مع التباين في اسماء هذه السلطات راجع الباب الاول من هذا البحث). اذ كانت الصيغة العامة لهذه الاحكام الدستورية ان يقسم ((عضو السلطة التشريعية المعنية)) في جلسة علنية قبل ان يتولى عمله اليمين التالية (أقسم بالله العظيم ان أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أراعي مصالح الشعب وسلامة الوطن وان احترم الدستور والقانون)) على انه اذا كانت احكام هذه الدساتير قد نصت على ان يكون اداء

اليمين الدستورية في جلسة علنية فإن احكام دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ لم
تقرر نصاً علنية الجلسة التي يؤدي عضو هذه السلطة اليمين الدستورية.

واختلفت احكام القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. عن
الصياغة التي وردت في الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه. اذ نصت المادة ١٣
منه على انه: قبل ان يتولى عضو المجلس الوطني اعماله في المجلس أو لجانه
يؤدي اليمين الآتية امام المجلس في جلسة علنية: ((أقسم بالله العظيم ان اكون
مخلصاً للنظام الجمهوري وان احترم الدستور والقانون وانود عن حرية الشعب
ومصالحه وأؤدي بالامانة والصدق)).

وبالمقابل وردت احكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بصيغة مغايرة اذ نصت
المادة ٥٥ منه بأنه قبل ان يباشر عضو مجلس الشورى اعماله في المجلس أو
لجانه يؤدي امام المجلس في جلسة علنية اليمين الآتية: ((أقسم بالله العظيم ان
اكون متمسكاً بكتاب وسنة رسوله مخلصاً لديني ووطني وأمتي وان احافظ على
النظام الجمهوري ومبادئ الثورة وان احترم دستور البلاد وقوانينها وان اكون
اميناً حريصاً على حريات الامة ومصالحها واموالها وكرامتها وان ابذل جهدي
وكل ما لدي من قوة للمحافظة على سيادة واستقلال الوطن والدفاع عن سلامة
أراضيه وان أقوم بمهمة النيابة بشرف وصدق وإخلاص وآ على ما أقول
شهود)). لقد اقتربت هذه الصياغة مع احكام مجلس الشورى العراقي المكمل
لدستور ١٩٦٤ التي نصت على ما يلي: ((أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً
لديني ووطني وأمتي وان احافظ على النظام الجمهوري واحترم الدستور
والقانون وان اراعي مصالح الشعب رعاية كاملة وان احافظ على استقلال
الوطن وسلامة اراضيه)) (م. ٧٣).

أما احكام دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ فقد وردت
بصيغتين مغايرتين لاحكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ من جهة. ومتباينتين

فيما بين احكامهما من جهة ثانية إذ انه : اذا كانت المادة ٦٩ من دستور ج.ي.د.ش لعام ١٩٧٠ قد نصت على ان يقسم عضو مجلس الشعب الاعلى في اول اجتماع لمجلس الشعب الاعلى قبل ان يتولى واجباته اليمين التالية : أقسم بالله العظيم والوطن أنني سأخدم جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية والثورة الوطنية الديمقراطية بأمانة وإخلاص وباتكار للذات . وسأحترم الدستور والقوانين وسأراعي المصلحة العامة للشعب ومصالح الدولة. وسأبذل أقصى جهدي في الدفاع عن حرية واستقلال الوطن ووحدته)) في حين أصبحت صيغة اليمين الدستورية في دستور ج.ي.د.ش لعام ١٩٩٠ بالشكل التالي : يقسم عضو مجلس النواب قبل مباشرة مهام العضوية امام المجلس في جلسة علنية (م. ٥٩) : أقسم بالله العظيم ان احافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وان احترم الدستور والقانون وان اراعي مصالح الشعب وحياته رعاية كاملة وان احافظ على وحدة الوطن واستقلاله وسلامة اراضيه (م. ١٣٥). وهنا تجدر الإشارة الى ان احكام الدستوريين الاخيرين لم تشر الى اداء اليمين الدستورية قبل مباشرة اعمال عضو المجلس في اللجان , الذي سبق ان قررته الاحكام الدستورية السابقة من جهة ولم ينص دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ على نوعية الجلسة التي يؤدي النائب فيها اليمين الدستورية في حين قررت ذلك احكام دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٩٠ من جهة ثانية . أما ما يخص تغاير جوهر النصوص في هذه الدساتير فقد كان مرتبطاً بنهج كل من الحكومتين في الشطرين. بينما اقتربت احكام دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٩٠ من احكام دستور ج.ع.ي.د.ش. لعام ١٩٦٤ في الصياغة مع تقديم وتأخير في الكلمات . وأتى الدستور الجديد بحكم جديد هو الحفاظ على وحدة الوطن الذي تحقق وهي اجمل واعمق اضافة في تاريخ التشريع الدستوري اليمني كله بهذا الشأن . لم ينحصر في تباين الاحكام الدستورية في البلد الواحد على اليمن فقط , بل وتعداه الى الاحكام

الدستورية السورية بهذا الصدد حيث اذا كانت احكام دستوري سوريا لعامي ١٩٥٠ , ١٩٦٢ قد نصت على انه : قبل ان يتولى النواب عملهم يقسم كل واحد منهم علناً امام المجلس اليميني التالية : ((أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً لدستور البلاد مدافعاً عنه وعن استقلال الوطن وحریات الشعب ومصالحه وأمواله وكرامته وأن أحترم قوانين البلاد واقوم بمهمة النيابة بشرف وصدق واخلص وان اعمل لتحقيق الوحدة العربية)) (م. ٤٦).

لقد كان الدستور السوري لعام ١٩٥٠ اول دستور عربي ثبت العمل على تحقيق الوحدة العربية في قسم عضو السلطة التشريعية. مثلما كان دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ اول دستور يمني يثبت الدفاع عن الوحدة اليمنية في قسم عضو هذه السلطة (وان كان الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. قد قرر السعي لتحقيق الوحدة اليمنية في الباب الاول منه (انظر م. ٥). اما ما يتعلق بالاحكام الدستورية السورية فإن دستور ١٩٥٣ قد عدل احكام هذه المادة التي وردت في دستور سوريا لعام ١٩٥٠ , الى النص على : العمل على استكمال حرية الامة العربية وتحقيق وحدتها والدفاع عن النظام الجمهوري الى جانب ما ورد في المادة ٤٦ من دستور ١٩٥٠.

بيد أن صيغة اداء اليمين الدستورية في الدستور السوري لعام ١٩٧٣ قد اختلفت عن الصيغة التي وردت في تلك الاحكام الدستورية السورية السابقة. حيث نصت المادتان ٧ و ٧٣ منه على ما يلي : ((أقسم بالله العظيم ان احافظ على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي وان احترم الدستور والقوانين وان اراعي مصالح الشعب وسلامة الوطن وان اعمل واناضل لتحقيق اهداف الامة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية)) . لقد اخل هذا الدستور شعارات حزب البعث العربي الاشتراكي في القسم وكذلك النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي.

لم ينحصر الامر في تبين الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه فقط , بل وتعداء الى هذه الاحكام في السودان اذ ان احكام الدساتير السودانية لاعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٨٥ قررت اداء اليمين الدستورية من قبل عضو المجلس دون النص عليها في المواد المقررة له وبذلك اتفقت في هذه الصيغة مع احكام دستور سوريا لعام ١٩٣٠ (انظر م. ٤٦) وج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ (انظر م. ٧٤). على ان احكام هذه الدساتير التي اوردت اليمين الدستورية في اخر الدستور قد تباينت بالشكل التالي :

يؤدي كل عضو في أي من المجلسين قبل اتخاذه مقعده قسماً او اعلاناً امام الرئيس بالصيغة الموضحة في الجدول ويؤدي الرئيس ذلك القسم او الاعلان امام اعضاء المجلسين مجتمعين (م. ٤٧ من دستور ١٩٥٦) وهي نفس الصيغة التي وردت في دستور ١٩٦٤ في اطار المجلس الواحد. وان كانت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٦٤ قد قررت ان يؤدي الاعضاء اليمين الدستورية امام نائب رئيس المجلس في حالة غياب الرئيس.

وبخلاف ذلك قضت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ بأن يؤدي رئيس المجلس المنتخب قبل مباشرة مهامه قسماً امام المجلس الخ . . . (م. ١٢٨). وان يؤدي كل عضو من اعضاء المجلس الشعب قبل مباشرة اعماله قسماً امام المجلس : ((أقسم بالله العظيم ان احافظ على النظام الجمهوري الثوري الاشتراكي الذي قامت به ثورة مايو وان احترم الدستور والقانون وان أوادي واجبي كعضو بمجلس الشعب بجد واخلاص وأمانة وأن احافظ على استقلال الوطن ووحدته وسلامة اراضيه وان اعمل لخدمة الشعب ورفاهيته (م. ١٢٨). وعلى هذا النحو قررت احكام هذا الدستور بهذا الشأن الحفاظ على النظام الثوري الاشتراكي الذي قامت به ثورة مايو وهي اول صيغة في الاحكام الدستورية السودانية.

ومع أن أحكام دستور ١٩٨٥ في السودان لم تقرر نص اليمين الدستورية في أي مادة من مواد الدستور شأنه شأن دستوري ١٩٥٦ و ١٩٦٤. إلا أن الدستور الجديد قد قرر حكماً آخر يتمثل بأن يؤدي أعضاء الجمعية التأسيسية اليمين الدستورية أمام رئيس القضاء طبقاً للمادة ٦٢ منه التي نصت على أن يؤدي بالصيغة الموضحة في الجدول الملحق بهذا الدستور ويؤدي رئيس الجمعية ذلك القسم أمام الجمعية التأسيسية وبذلك انفرد هذا الدستور عن بقية الدساتير بهذا النص . ومع أن هذه الدساتير السودانية الثلاثة لم تقرر تأدية اليمين الدستورية علناً . فإنها قد قررت في نفس الوقت صيغة القسم في الجدول الملحق بالدستور. في حين لم تقرر ذلك أحكام دستوري سوريا لعام ١٩٣٠ وج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الوثائق الدستورية السودانية الموجودة بأيدينا لم تورد جداول في آخر نص الدستور باستثناء دستور ١٩٥٦ ، الذي وردت صيغة القسم فيه بالشكل التالي : ((أنا (الاسم) بصفتي عضواً منتخباً (أو معيناً) في البرلمان أقسم بالله العظيم (أو أعلن صادقاً) أن يكون اخلاصي وولائي الصادق لدستور السودان الموضوع بقانون وان اوادي باخلاص الواجبات التي يزمع ان توكل لي)) ، أما دستور السودان لعام ١٩٩٨ فقد قرر قسم عضو المجلس الوطني في المادة ٧١ منه كما يلي:-

يؤدي كل عضو بالمجلس الوطني قبل مباشرته مهامه، القسم الآتي نصه أمام المجلس ((أقسم بالله العظيم أن أتولى تكاليف تمثيل الشعب ، عضواً بالمجلس الوطني، طاعة الله مؤدياً لواجباتي بكل قوة وأمانة ، صادقاً ومثابراً في الحضور والمداولة، متجرداً من كل عصبية أو هوى شخصي، مراعيًا لما يقتضيه المنصب أحافظ لسلامة الوطن ولمصالح الشعب، محترماً للدستور والقانون والمعروف والله على ما أقول شهيد)). بينما اختلفت صيغة اليمين

الدستوري في الدستور الإنتقالي السوداني حيث وردت في المادة ٨٩ كما يلي :-
لتولي مهامه يؤدي كل عضو في الهيئة التشريعية القومية القسم التالي أمام
المجلس المختص : ((أنا..... وقد إنتخبت عضواً- ممثلاً في المجلس الوطني -
مجلس الولايات ، بهذا أقسم بالله العظيم أن أكون صادقاً ومخلصاً للشعب
ولجمهورية السودان ، وألتزم واحترم دستور البلاد وأن أمتثل للقانون وأن
أؤدي واجباتي كعضو في الهيئة التشريعية القومية بصدق وتجرد وأن أبذل
قصاري جهدي في خدمة الشعب، والله على ما أقول شهيد)).

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل وتعداه الى احكام دساتير اخرى مثال
ذلك تغايرت احكام الدساتير الاردنية بصد نص اليمين الدستورية التي يؤديها
النائب من النص على كل عضو من اعضاء المجلس قبل أن تبوأ مقعده ان يقسم
بين يدي المجلس يمين الاخلاص للاخير (في دستور ١٩٢٨ المؤلف) (والملك
في دستور ١٩٤٧- المؤلف) ، والمحافظة على القانون العام وخدمة البلاد
والقيام بالواجبات الموكولة اليه حق القيام في دستوري ١٩٢٨ (م.٣١).
و ١٩٤٧ (م.٤٢) الى النص التالي في دستور ١٩٥٢ (اقسم بالله العظيم ، ان
اكون مخلصاً الملك والوطن وان احافظ على الدستور ، وان اخدم الامة واقوم
بالواجبات الموكولة لي حق القيام (م.٨٠).

وبالمقابل نصت احكام دستور السلطة للحجية لعام ١٩٥٢ على ان يقسم
عضو المجلس التشريعي بان يكون مخلصاً للوطن والسلطات ومطيعاً للدستور
ولقوانين البلاد وان يؤدي عمله للذمة والصدق وتكون تادية اليمين في المجلس
علناً بقاعة جلساته (م.٥٨).

اما صيغة القسم في دستوري الكويت والبحرين فقد كانت كما يلي : أقسم
بالله ان اكون مخلصاً للوطن وللأمير وان احترم الدستور وقوانين الدولة وانود
عن حريات الشعب ومصالحه وامواله اؤدي أعمالي بالامانة والصدق م.٩١ من

دستور الكويت وم ٥٣ من دستور البحرين . وهي الصيغة التي قررتها احكام دستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ مع تغير طفيف في الصياغة حيث اتى القسم في دستوري ليبيا كما يلي : أقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً للوطن والملك ومحترماً للدستور ولقوانين البلاد وان اؤدي عملي بالامانة والصدق (م.١١٠).

وقد اتفقت احكام دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ في هذا الشأن مع الدساتير السابقة مع الاختلاف في الوضع القانوني لرئيس الدولة عن أمير في دستور ١٩٧٣ الى ملك في دستور ٢٠٠٢ (راجع م.٧٨).

ومع أن احكام دستور دولة قطر لعام ١٩٧٢ قد اتفقت بهذا الصدد في الإخلاص للأمير مع دستوري الكويت والبحرين، غير أن دستور قطر لعام ٢٠٠٣ قد أضاف نصاً جديداً يقضي باحترام الشريعة والقانون طبقاً للمادة ٩٢ منه التي نصت على ما يلي:

((أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الشريعة الإسلامية والدستور والقانون وأن أراعي مصالح الشعب، وأن أؤدي عملي بامانة وصدق)) بدلاً من نص القسم السابق الذي ورد في دستور ١٩٧٢ في المادة ٤٨ كما يلي :- ((أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن أحافظ على سلامة الدولة، وأن أراعي مصالح الشعب ، وأن أحترم النظام الاساسي للحكم وقوانين البلاد وأن أؤدي أعمالي في المجلس ولجانه بالامانة والصدق)).

أما احكام الدستور القطري لعام ١٩٧٢ فقد تغايرت مع الدساتير المذكورة ، حين قرر الحفاظ على سلامة الدولة ورعاية مصالح الشعب واحترام النظام الاساسي للحكم بدلاً من النود عن حريات الشعب ومصالحه وامواله التي وردت في دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعام ١٩٧٣ حيث نصت المادة ٤٨

منه على ان يقسم عضو مجلس الشورى بأن يكون مخلصاً لدولة قطر وللأمير
وان احافظ على سلامة الدولة وان اراعي مصالح الشعب , وان احترم النظام
الاساسي للحكم وقوانين البلاد , وان اوادي أعماله في المجلس ولجانه بالامانة
والصدق.

واقتربت احكام دستور دولة الامارات العربية من نصوص دستور قطر بهذا
الشان غير أن الدستور الاماراتي لم يقضي بالاخلاص لرئيس الدولة طبقاً للمادة
٧٣ منه كما يلي : قبل ان يباشر عضو المجلس الوطني الاتحادي أعماله في
المجلس ولجانه يؤدي امام المجلس في جلسة علنية اليمين التالية : أقسم بالله
العظيم ان اكون مخلصاً للامارات العربية المتحدة وان احترم دستور الاتحاد
وقوانينه وان اوادي أعماله في المجلس ولجانه بامانة وصدق.

وتغايرت احكام الأنظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية الصادرة في
ظل نص الدستور المعني على اداء اليمين الدستورية. حيث إذا كانت احكام
النظامين الداخليين للمجلس القومي التأسيسي ومجلس النواب التونسيين لم
تقضي بذلك . فان احكام قانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ قد قضت
بنص قسم عضو المجلس الوطني دون ان يشير الى ان تكون الجلسة المخصصة
لاداء اليمين الدستورية طبقاً للمادة ٥٤ منه كما يلي : يعقد المجلس الوطني
جلسته الأولى برئاسة اكبر الاعضاء سناً ويؤدي اعضاؤه امام المجلس اليمين
التالية ((أقسم بالله العظيم وبشرفي وبمعتقداتي ان احافظ على النظام الجمهوري
والترزم بدستوره وقوانينه وان اراعي مصالح الشعب واسهر على استقلال البلاد
وسلامتها ووحدة اراضي الجمهورية العراقية وان احرص على مبادئ ثورة
١٧-٣٠ تموز القومية والاشتراكية وان اعمل بكل تفان واخلاص لتحقيق اهداف
الشعب في الوحدة والحرية والاشتراكية)). وصمت النظام الداخلي لمجلس
النواب المغربي لعام ١٩٩٨ عن النص على قسم عضو المجلس.

وفي الاخير فإتاه من الجدير القول ان الاحكام الدستورية في البلدان العربية التي لم تنص على نص القسم الذي يؤديه اعضاء السلطة التشريعية في النصوص المتعلقة بالسلطة التشريعية فان اليمين الدستورية التي يؤديها هؤلاء النواب التي قررتها تلك الاحكام الدستورية في الاقسام الخاصة بقسم رئاسة الدولة , والذي سنبينه في الجزء الثامن من هذا البحث.

٥ - حصانة عضو السلطة التشريعية

تنبثق حصانة عضو السلطة التشريعية في الفقه الدستوري من استقلالية النائب عن جمهور الناخبين في اداء نيابته في هذا السلطة انطلاقاً من ان النائب يمثل ارادة الشعب او الامة. وعليه فان أي تقيد لارادته هو تقيد لارادة الشعب. وكل حماية يوفرها له الشرع لتمكينه من ممارسة عمله النيابي هي في الواقع حماية لارادة الشعب . وعلى هذا الاساس تقرر الاحكام الدستورية هذه الحصانة. والفكرة الرئيسية التي يركز عليها مبدأ الحصانة هي أن النائب غير مسؤول عن آرائه وأفكاره ولو كانت هذه الأفكار والآراء تشكل جريمة يعاقب عليها القانون لأن ((الغاية من الحصانة هي تمكين النائب من التعبير بأكمل وما يمكن من الحرية عن ارادة الامة)) وفقاً لوجهة نظر العلامة فيدل (الأصول البرلمانية ص ٤٤٣).

وقد شرعت حصانة النائب لأول مرة في بريطانيا حين كان الملك يتحكم بالسلطة التشريعية ويحكم أفواه اعضاء مجلس العموم بحجة التطاول على العرش . لأنهم كانوا ينتقدون سياسة خرقاء عرجاء كان يتبعها الملك انذاك . لقد اخذت فكرة حصانة النائب تتطور مع الزمن في سائر العالم حتى وصلت الى الحد الذي عرفت فيه البلدان الديمقراطية .

وتشمل الحصانة كل من :

١ - الحصانة السياسية.

٢- الحصانة الجزائية.

وينطلق مبدأ سمو الحصانة السياسية من الاحكام الدستورية بدرجة أساسية . ثم من احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية. وقد تغايرت الاحكام الدستورية في الدول العربية في شأن تقرير الحصانة السياسية للنائب. لقد أوجزت مجموعة من احكام هذه الدساتير بصدد الحصانة السياسية للنائب كما هي الحال في دساتير مصر وج.ع.م. (عدا دستور ١٩٥٨) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ التي نصت على عدم معاقبة النائب عما يبدية من الافكار والاراء في اداء اعمالهم في المجلس ولجانه في كل من دستور مصر لعام ١٩٢٣ (م). ١٠٩ (١٠٩) و ١٩٣٠ (م). ١٠٩ و ١٩٥٦ (م). ١٠٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م). ٩٣ وج.ع.م. لعام ١٩٧١ (م). ٩٨ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م). ٨٤. وتقاربت مع هذه الصيغة الموجزة للحصانة السياسية للنائب احكام دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ (م). ٥٨ والعراقي لعام ١٩٢٥ (م). ٤٩. والسوداني لعام ١٩٧٣ (م). ١٣٣ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. (م). ٢٥. وسلطنة لحج لعام ١٩٥٢ (م). ٦٦ والكويت (م). ١١١ والبحرين لعام ١٩٧٣ (م). ٦٣ وقطر لعام ٢٠٠٣ (م). ١١٢ والامارات العربية المتحدة (م). ٨٢.

واكتفت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ بالنص على أنه لا يجوز في غير حالات القلبس | اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو المجلس الوطني أو أي من تدابير الضبط على شخصه أو مسكنه أو ممتلكاته دون إذن من رئيس المجلس (م). ٧٤، وهو ما أكدته الدستور الإنتقالي السوداني لعام ٢٠٠٥ في المادة ٩٢ في حصانة أعضاء المجلس الوطني ومجلس الولايات .

وبالمقابل أسهبت مجموعة أخرى من الاحكام الدستورية في بلدان البحث في موضوع الحصانة السياسية الامر الذي يجعلنا نورد هذه النصوص والتباين في التفاصيل التي وردت في احكامها مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام

١٩٩٠ ولستير سوريا لأعوام ١٩٥٠ , ١٩٥٣ , ١٩٦٢ , ١٩٧٣ الخ ... لقد نصت المادة ٨٥ من الدستور الدائم في ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ على ان : لا يؤخذ عضو مجلس الشورى بحال من الاحوال بسبب الوقائع التي يطلع عليها ويوردها , او الافكار والآراء التي يبديها في عمله في المجلس ولجانه , او لسبب التصويت في الجلسات العلنية والسرية وينطبق هذا الحكم على ما ورد في المادة ٦٣ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ (مع تغيير اسم المجلس الى مجلس النواب).

وتقاربت مع هذه الصيغة احكام الدستور اللبناني طبقاً لما ورد في المادة ٣٩ منه والتي نصت على ارائه لا يجوز اقامة دعوى جزائية على أي عضو من اعضاء المجلس بسبب الافكار التي يبديها اثناء نيابته. ويرى جانب من الفقه الدستوري اللبناني في نص المادة ٣٩ من الدستور شمول الحصانة السياسية كمبدأ مطلق. إذ يحول مبدأ الحصانة هذا دون أي دعوى مدنية ناشئة عن عمل من اعمال النيابة من جهة. كما يحول ايضاً دون أي سلطة حتى المجلس النيابي نفسه في ان يعلق او يزيل مبدأ اللامسؤولية هذه من جهة أخرى. ويتوسع الاجتهاد في تطبيقه فيجعله شاملاً رجال الصحافة الذين ينقلون عن حسن نية وقائع جلسات المجلس العلنية واقوال النواب واراؤهم. أوفقاً لوجهة النظر الفقهية هذه فإن مبدأ الحصانة السياسية ليس مطلقاً فحسب , بل ويحمي النائب مدة نيابته وبعد انتهائها من الملاحقة بسبب الآراء والافكار التي نادى بها اثناء نيابته. وخلاصة القول عند هذا الجانب من الفقه ان المادة ٣٩ من الدستور اللبناني تعني الافكار والآراء التي تتضمن تصريحاً وتلميحاً اموراً ينهي عنها القانون تحت طائلة العقاب . وبتعبير واضح انه يعني الافكار والآراء التي اذا أدلى بها غير النائب يقع تحت طائلة العقاب (الاصول البرلمانية ص ٤٤٣ - ٤٤٤).

وبما ان جل احكام الدستور اللبناني والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني مستلهمة من الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ ونظام الجمعية الوطنية الفرنسية فان مقارنة مبدأ الحصانة النيابية في الدستور الفرنسي مع مثيله اللبناني تعود الى ان الحصانة في الدستور الفرنسي تؤمن عدم معاقبة النائب في جرائم عدة لمجرد انها ارتكبت اثناء ممارسته العمل النيابي , مثل جرائم القذف والذم وكل جريمة يمكن ارتكابها بالكلام او بالتصويت . وهذه الحرية التي تصل الى هذا الحد في الدستور الفرنسي الذي يعتبر أضيق من الحرية في الدستور اللبناني وفقاً لوجهة نظر انور الخطيب حيث يمكن للنائب وفقاً لوجهة النظر هذه في الاحكام الدستورية اللبنانية ان يطالب بقلب شكل الحكم مثلاً او الطعن في نصوص دستورية وان يقول النائب قولاً لو قاله غيره من المواطنين لسبق الى المحاكمة. هذه الحرية التي لا حدود لها الا ضمير النائب بموجب الدستور والتي يتمتع بها مدة نيابته (الأصول البرلمانية ص. ٤٤٤).

بيد انه اذا كان مبدأ الحصانة مطلق في الدستور اللبناني فانه غير ذلك في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ بسبب النص المانع لذلك الذي ورد في الجزء الاخير من المادة ٨٥ من دستور ١٩٧٠ والمادة ٦٣ من دستور ١٩٩٠ ((ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من العضو من قذف او سب)).

ومع ان احكام دساتير سوريا لاعوام ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ قد اتفقت في بداية احكام المواد المتعلقة بهذا الشأن مع احكام الدستورين اليمنيين المذكورين اعلاه. غير ان هذه الدساتير السورية لم تحدد القيود التي قررتها احكام الدستورين اليمنيين السابقين الذكر في نهاية المادتين المذكورتين اعلاه في حين قضت الدساتير السورية بانه ((لا يسأل النواب جزائياً او مدنياً بسبب الوقائع التي يوردها او الاراء التي يبديونها او التصويت في الجلسات العلنية

والسرية في أعمال اللجان (م. ٤٤ من دستوري ١٩٥٠ و ١٩٦٢ وف. أ من م. ٤٩ من دستور ١٩٥٣ وم. ٦٦ من دستور ١٩٧٣).

واقترنت من احكام الدساتير السورية المذكورة اعلاه احكام الدساتير السودانية لاعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ و ٢٠٠٥ التي قررت انه ((مع مراعاة احكام هذا الدستور واية لوائح داخلية صادرة بموجبه تكفل حرية الكلام في كل من المجلسين دون ان يكون العضو فيها عرضة لاتخاذ اجراءات ضده في اية محكمة بسبب شيء قاله او أي صوت اعطاه في أي من المجلسين او لجنة من لجانها)) حسب المادة ٦٠ من دستور ١٩٥٦ والمادة ٥٨ من دستور ١٩٦٤ طبقاً مع الاخذ بنظام المجلس الواحد والمادة ١٠٠ في دستور السودان لعام ٢٠٠٥ مع الاخذ بالإعتبار والعودة الى المجلسين.

ونصت احكام دستوري ج.ي.د.ش. العلي ١٩٧٠ (م. ٨٤) و ١٩٧٨ (م ٨٦) على انه لا يجوز مواخضة اعضاء مجلس الشعب الاعلى على الآراء التي يعبرون عنها اثناء قيامهم بواجبهم النيابي داخل المجلس او لجانه. (ولا يجوز ان تتخذ الاجراءات الجنائية ضد أي عضو بتهامه في جريمة الا باذن مجلس الشعب الاعلى. وفي حالة عدم انعقاد مجلس الشعب الاعلى يجوز ان يمنح الانن بواسطة اللجنة الدائمة لمجلس الشعب (في دستور ١٩٧٠) وهيئة الرئاسة (في دستور ١٩٧٨) على ان يوافق على ذلك مجلس الشعب الاعلى في اجتماع لا حق.

وبناءً على ما تقدم ومع الاخذ بعين الاعتبار التباين المذكور اعلاه في بعض الاحكام التفصيلية فان احكام الدساتير السورية والسودانية (عدا دستور ١٩٧٣) ودستور ج.ي.د.ش. قد تقاربت مع احكام دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠. على ان الدساتير السورية والسودانية ودستوري ج.ي.د.ش. لم

تنص على المنع الذي ورد في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ الخاص بعدم جواز ((القذف والذم)).

ولم تشذ عن ذلك احكام الدساتير الجزائرية , التي نصت على عدم جواز ((متابعة أي عضو من اعضاء المجلس الوطني , او ايقافه , او حبسه , او محاكمته بسبب ما يدلي به من آراء او التصويت خلال ممارسة نيابة دستور ١٩٦٣ (ف. الأخيرة). وإن الحصانة النيابية معترف بها للنائب مدة نيابته. فلا يمكن ان يتابع أي نائب او يوقف , وعلى العموم لا يمكن ان ترفع عليه دعوى مدنية أو جزائية . أو يسلط عليه أي شكل من اشكال الضغط بسبب ما عبر عنه من آراء : أما ما تلفظ به من كلام او بسبب تصويته خلال ممارسته مهمة النيابة في دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ (م.١٣٧) و ١٩٨٩ (م.١٠٣) و ١٩٩٦ (م.١١٩).

وقضى دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ بمعاقبة النائب إذا كان رأيه يمس العقيدة أو وحدة الأمة أو الإحترام الواجب للملك ..الخ. لقد نصت المادة ٨٩ منه على ان لا سلطان لأية جهة على النائب في عمله بالمجلس ولجانه (الشق الأخير من ف أ). ولا يجوز مواخضة كل عضو في مجلس الشورى أو مجلس النواب عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أفكار، إلا إذا كان الرأي المعبر فيه ماس بأسس العقيدة أو بوحدة الأمة، أو بالإحترام الواجب للملك أو فيه قذف في الحياة الخاصة لأي شخص كان (ف. ب).

وبما ان الحصانة النيابية لا تكون الا اثناء ممارسة النائب لعمله , وبما ان العمل النيابي لا يمارس في الواقع الا في السلطة التشريعية . فان جانباً من الفقه يرى ان اجتهادات المحاكم الفرنسية القائلة بمسؤولية النائب حين يرتكب جرماً بواسطة النشر خارج المجلس اجتهاداً وجيه. نظراً لأن الدستور الفرنسي قد نص على حصانة النائب اثناء ممارسته للعمل النيابي . وهو ما يعني في وجهة

نظر انور الخطيب ان كل ما يمكن ان يطلق عليه تعبير ((اراء واحكام سياسية))
يدلي بها النائب سواء في المجلس او خارجه في الصحف او في الاجتماعات لا
يمكن ان تطاله المسؤولية (الأصول البرلمانية ص. ٤٤٤).

واذا كانت الاحكام الدستورية السابقة الذكر (رغم تباينها) قد نصت على
الحصانة السياسية للنائب فان دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ لم يقضي بالحصانة
السياسية للنائب , وان كان قانون مجلس الامة قد قرر انه : لا يؤخذ اعضاء
مجلس الامة عما يبدونه من الافكار والاراء في اداء اعمالهم في المجلس
ولجاته (م. ١١) وبذلك اضاف هذا القانون هذا الحكم الذي قرره احكام دستوري
المصرية لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤. وهو نفس الحكم الذي
قضى به القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. في النص على ان
((عضو المجلس الوطني حر فيما يبديه من الاراء والافكار بالمجلس ولجاته ولا
يجوز مؤاخنته على ذلك على كل حال من الاحوال . (م. ٢٥).

وقد قررت احكام دستير الاردن انه لكل عضو من اعضاء المجلس ملئ
الحرية في التكلم ضمن حدود النظام الداخلي الذي اقره المجلس ولا تتخذ بحقه
اجراءات قانونية من اجل أي تصويت أو رأي يبديه أو خطاب يلقيه اثناء
مذاكرات المجلس في دستور الاردن لعام ١٩٢٨ (م. ٤١) وهو نفس الحكم الذي
قرره احكام دستور الاردن لعام ١٩٤٧ (م. ٥٤) في حين توسعت احكام دستور
الاردن لعام ١٩٥٢ بهذا الشأن حيث قررت انه لا يوقف احد اعضاء مجلس
الاعيان والنواب , ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس , ما لم يصدر من
المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالاكثريّة المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه
او لمحاكمته , أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية , وفي حالة
القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً (م. ٨٦ ف أ).

وبالمقابل اوجزت احكام دستورية اخرى مثل عضو المجلس حر فيما يبديه من الاراء والافكار بالمجلس ولجانه ولا تجوز مواخذته عن ذلك بحال من الاحوال في دستور الكويت (م. ١١٠) ودستور البحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٦٣ ف. ب) وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة ، الذي قرر أن يتمتع عضو الجمعية الوطنية بالحصانة عما يدلي به أثناء انعقاد جلسات الجمعية، ولا يتعرض العضو للمقاضاة أمام المحاكم بشأن ذلك، ولا يجوز إلقاء القبض عليه خلال انعقاد جلسات الجمعية الوطنية إلا إذا كان هذا العضو متهماً بجريمة ووافقت الجمعية الوطنية على رفع الحصانة عنه أو إذا ضبط هذا العضو متلبساً بالجرم المشهود في جنائية (م. ٣٤).

وإذا كانت الاحكام الدستورية قد تباينت في تقرير الحصانة السياسية بالشكل الذي المحنا اليه اعلاه فما هي احكام هذه الدساتير بصدد الحصانة الجنائية.

الحصانة الجنائية

يرتكز مبدأ الحصانة الجنائية على فكرة مغايرة لتلك التي يركز عليها مبدأ الحصانة السياسية. رغم ان الفكرتين تهدفان الى غاية واحدة . وتكمن في ممارسة النائب لمهمته بحرية تامة. واذا كان مبدأ الحصانة السياسية الجنائية يرمي الى الوقوف في وجه ((السلطة التنفيذية)) صاحبه الحق بتحريك دعوى الحق العام وصاحبه السلطان على النيابة العامة بواسطة وزارة العدل , لكي لا تأخذ من تصرفات النائب سواء كانت بشكل عمل نيابياً أم لا .

ونظراً لان الاجراءات التي تكون في الفترات السابقة على الحكم فان هذه الاجراءات لا تقطع بثبوت المسؤولية الجنائية . لذلك تعتبر امراً يهدد حرية النائب وقد تستخدم في بعض الأحيان دون وجه حق لتحقيق غرض خاص بهدف الى التنكيل بعضو السلطة التشريعية. ولهذا كان الواجب حماية جميع اعضاء السلطة التشريعية كل على السواء من هذه الاجراءات ما دامت تهدد حريتهم.

وعلى هذا الاساس فانه لا يمكن ان يتخذ أي اجراء قضائي ضد اعضاء السلطة التشريعية دون ترخيص من السلطة التشريعية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . واذا كان المقصود بالحصانة الجنائية عدم جواز اتخاذ اجراءات جنائية ضد النائب اثناء انعقاد احوار المجلس ما عدا حالة التلبس بالجريمة واشعار المجلس بذلك فما هي احكام دستائر بلدان البحث بهذا الشأن.

تفاوتت احكام دستائر الدول العربية في بعض تفاصيل الاجراءات التي تتخذ بشأن حصانة النائب الجنائية. حيث قررت احكام طائفة من دستائر بلدان البحث انه لا يجوز اثناء دور انعقاد (السلطة التشريعية) في غير حالة التلبس بالجريمة ان تتخذ ضد أي عضو من اعضائه اية اجراءات جنائية الا باذن المجلس وفي حالة اتخاذ أي من هذه الاجراءات في غيبة المجلس يجب اخطاره فيها في كل من دستور ج. مصر لعام ١٩٥٦ (م.١٠٧) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م.٣٧)

وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م.٦٢) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م.٨٣) والعراق لعام ١٩٧٠ (م.٤٩) ولبنان (م.٤٠) والدساتير السورية لآعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢. وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٥) و ١٩٦٣ (م.١٢٥), وبالمقابل قررت احكام الدساتير الاردنية انه لا يليق القبض على احد اعضاء المجلس التشريعي , او يحاكم خلال الدورة , ما لم يعلن المجلس بقرار وجود سبب كافي لمحاكمته , أو انه القى القبض عليه اثناء ارتكابه الجناية)).

واذا القى القبض على عضو بسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقد فيها يبلغ رئيس الوزرالمجلس عندما يعيد اجتماعه , الاجراءات المتخذة مع الايضاح اللازم في دستور ١٩٢٨ (م.٤١) و ١٩٤٧ (م.٥٤) ومع ان احكام دستور ١٩٥٢ بهذا الشأن قد اتفقت مع حكم الدستورين السابقين بصدد اذا لقي القبض على العضو بسبب ما خلال المدة التي لا يكون المجلس منعقد.. الخ الفقرة. غير ان دستور ١٩٥٢ قد نصت على حكم جديد بصدد ايقاف احد اعضاء أي من مجلسي السلطة التشريعية في نفس المادة ٨٦ كما يلي لا يوقف احد اعضاء مجلس الاعيان والنواب , ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالاكثرية المكلفة بوجود سبب كاف لتوقيعه او لمحاكمته , أو ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية , وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً (ف. ١ من م.٨٦).

واسهبت الدساتير المغربية في النصوص المتعلقة بحصانة النائب الجنائية اذ لا يمكن في اثناء دورات المجلس متابعة أي عضو من اعضائه ولا القاء القبض عليه من اجل جنابة او جنحة عبر ما سبقت الاشارة اليه في الفقرة الاولى من هذا الفصل الا باذن من المجلس ما لم يكن هذا العضو في حالة تلبس بالجريمة.

ولا يمكن خارج مدة دورات المجلس القاء القبض على أي عضو من أعضائه إلا بأذن من مكتب المجلس ما عدا في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مآدون فيها أو صدور حكم نهائي بالعقاب ويوقف اعتقال عضو من أعضاء مجلس النواب أو متابعته إذ أصدر طلب بذلك من المجلس في حالة التلبس بالجريمة أو متابعة مآدون فيها أو صدور حكم نهائي في دساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ (ف.٣٨) و ١٩٧٠ (ف.٣٨) و ١٩٧٢ (ف.٣٧) و ١٩٩٢ (ف.٣٧) و ١٩٩٦ (ف.٣٧) وأن كانت أحكام هذه الدساتير قد تغيرت في النص على الرأي بصدد النظام الملكي والدين الإسلامي والاحترام الواجب للملك حيث إذا كان دستور ١٩٦٢ لم يقضي بذلك حين نص على أنه لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا القاء القبض عليه ولا حبسه ولا محاكمته بمناسبة إبداء الرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهمته وفي أثناء الدورات البرلمانية الخ. (ف.٣٨ بدائيته) فإن دساتير ١٩٧٢ و ١٩٩٢ قد قررت إمكانية ملاحقة النائب في حالة أن يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك طبقاً لبداية الفصل ٣٧ منها كما يلي : لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء مجلس النواب ولا القاء القبض عليه والبحث عنه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه الرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك في دستوري ١٩٧٢ (ف.٣٧) و ١٩٩٢ (ف.٣٧). والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١١١) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٦٣. ف. ج).

في حين لم تشر أحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١١٠) و ١٩٣٠ (م. ١٠٠) إلى إخطار المجلس أثناء غيابه.

وبالمقابل نصت احكام طائفة اخرى من دساتير بلدان البحث على الحصانة النيابية اثناء انعقاد ادوار المجلس وخارج الانوار من حيث المبدأ مثل القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. ودساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور السوري لعام ١٩٧٣ والسوداني لنفس العام والدستور التونسي على ان هذه الاحكام قد تباينت في التفاصيل كما يلي :

نصت المادة ٢٥ من القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ على انه لا يجوز اتخاذ اجراءات ضد عضو المجلس الا في الحالات التالي :

- أ- في حالة التلبس.
 - ب- في حالة الحصول على اذن مسبق من المجلس.
 - ج- في حالة تقديم باتخاذ اجراء ضده ولم يصدر المجلس قراراً لمدة شهر.
 - د- في حالة عدم انعقاد المجلس شريطة ان يخطر المجلس بذلك عند انعقاده.
- وبذلك فقد خولت هذه الاحكام حق السلطة التنفيذية اتخاذ الاجراءات ضد عضو المجلس الوطني (وهو سلطة مؤقتة) اذا انقضى شهر من تقديم الطلب الى المجلس ولم يصدر قراره بذلك.

في حين قرر الدستور السوري لعام ١٩٧٣ على ان يتمتع عضو مجلس الشعب بالحصانة طيلة مدة ولاية المجلس فلا يجوز في غير حالة الجرم المشهود اتخاذ اية اجراءات جزائية ضد عضو المجلس الا باذن سابق من المجلس في غير ادوار الانعقاد ويتعين اخذ اذن رئيس المجلس ويخطر المجلس عند اول انعقاد له بما اتخذ من اجراء (م. ٦٧). وتقاربت مع هذا النص احكام الدساتير الجزائرية . حيث نصت الفقرة الاولى من المادة ٣٢ من الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ على انه ((لا يجوز ايقاف أي نائب او متابعة فيما يتعلق بالقضايا الجنائية دون إذن المجلس الوطني الا في حالة التلبس بالجريمة , ويوقف حبس او متابعة النائب بطلب من المجلس)).

أما احكام دساتير الجزائري لاعوام ١٩٧٦ (م. ١٣٧) و ١٩٨٩ (م. ١٠٤) و ١٩٩٦ (م. ١١٠) فانها قد قضت بأنه (لا يجوز متابعة أي نائب بسبب عمل جنائي الا بإذن المجلس الشعبي الوطني الذي يقرر رفع الحصانة بأغلبية اعضائه).

لقد قرر دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ عدم متابعة عضو المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة الا بتنازل صريح منه او بإذن من أي من المجلسين الخ . . .)) (م. ١١٠).

بيد أنه اذا كانت احكام الدساتير الجزائرية قد اوجزت في نص منع متابعة النائب بالشكل المذكور وربطت ذلك برفع الحصانة تلك الاغلبية (وهو ما سنتناوله فيما بعد) فان احكام الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ قد اقتربت من احكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ في تفاصيل الاجراءات وائن المجلس وان كان الدستور التونسي قد خول للسلطة التنفيذية ايقاف النائب وبعد ذلك يعلم المجلس (في حين كان يعلم المجلس بذلك مسبقاً في الدستور السوري المذكور). لقد نص الفصل ٢٧ من الدستور التونسي على انه (لا يمكن اجراء تتبع او ايقاف احد النواب طيلة نيابته في تهمة جنائية ما لم يرفع عنه مجلس الامة الحصانة , اما في حالة التلبس بالجريمة فانه يمكن ايقافه ويعلم المجلس خالاً على ان ينتهي كل ايقاف اذا طلب المجلس ذلك)). وعليه فان احكام هذا الدستور قد خولت للمجلس انهاء ايقاف النائب اذ طلب ذلك. وقد اتفقت مع هذه الاحكام احكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ بهذا الشأن.

وقضت احكام دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ بأنه : لا يجوز أثناء دور الانعقاد في غير حالة الجرم المشهود، أن تتخذ نحو العضو إجراءات التوقيف أو التحقيق أو التفتيش أو القبض أو الحبس أو أي إجراء جزائي آخر إلا بإذن المجلس الذي هو عضو فيه وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن من

رئيس المجلس. ويعتبر بمثابة إنن عدم إصدار المجلس أو الرئيس قراره في طلب الإنن خلال شهر من تاريخ وصوله إليه، ويتعين إخطار المجلس بما قد يتخذ من إجراءات وفقاً للفقرة السابقة أثناء انعقاده، كما يجب إخطاره يوماً في أول إجتماع له بأي إجراء اتخذ أثناء عطلة المجلس السنوية ضد أي عضو من أعضائه (ف ح من م ٨٩). وإذا كانت أحكام دستور البحرين بهذا الإسهاب فإن أحكام دستور قطر لعام ٢٠٠٣ قد أوجزت في ذلك وإن كانت قد تقاربت مع الدستور البحريني في بعض الأحكام إذ نصت المادة ١١٣ منه ف ١ :

- ١- على أنه لا يجوز في غير حالات التلبس القبض على عضو مجلس الشورى أو حبسه أو تفتيشه أو استجوابه إلا بإذن سابق من المجلس وإذا لم يصدر المجلس قراره في طلب الإنن خلال شهر من تاريخ وصول الطلب إليه اعتبر ذلك بمثابة إنن، ويصدر الإنن من رئيس المجلس في غير أوار الانعقاد.
- ٢- في حالة التلبس يجب إخطار المجلس بما يتخذ من إجراءات في حق العضو المخالف وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أن يتم ذلك الإخطار عند أول انعقاد لا حق له.

والجدير بالإشارة إلى أن دساتير بلدان البحث التي جعلت الحصانة مدة اوار انعقاد السلطة التشريعية قد اتفقت بذلك مع الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥. على أنه إذا كانت الإجراءات الجنائية والقاء القبض خارج اوار انعقاد المجلس جائزة بموجب ذلك الدستور الفرنسي. فإن بعض الحكومات الفرنسية في ظل ذلك الدستور قد كانت تعلن أنها لن تباشر الإجراءات الجنائية بين الدورتين احتراماً منها للمجلس ولتجنب الاحتكاك به وأنها سوف تتأخر حتى ينقصد المجلس وتطلب منه الأذن بالملاحقة.

أما الدساتير التي جعلت الحصانة طيلة مدة المجلس فقد اتفقت بذلك مع الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦. وبما أن هذا الأمر على هذا التباين في هذه

الاحكام الدستورية في الدول العربية . لان آثار الحصانة تكون أثناء ادوار انعقاد المجلس في الدساتير التي قررت تلك المدة فقط . وبالإذن من رئيس المجلس او من اللجنة الدائمة او مكتب المجلس في الدساتير الاخرى حيث لا يحمي النائب من المتابعة الخ . . . لأن الحصانة الجنائية لا تصون النائب من المتابعة الجنائية وانما تعلقها سواء اثناء الدورات او بعد طلب الاذن حسب المهلة المقررة (شهر في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. وعشرة ايام في الدستور السوري لعام ١٩٥٣). فاذا امتنع المجلس عن الاذن في هذه المدة ولم يرفع الحصانة. تؤخر المتابعة حتى انقضاء دورة المجلس في الدساتير التي قررت ذلك او التي اعطت المهلة في الدساتير الاخرى.

وقبل ان نتناول اصول رفع الحصانة فانه لا بد من الاشارة الى ان مبدأ الحصانة الجنائية يتعلق بالنظام العام , ولذلك فلا يحق للنائب ان يتنازل عنه لانه ليس مشروعاً في صالح النائب الشخصي وانما في صالح العمل النيابي. والفرق بين مبدأ الحصانة الجنائية ومبدأ الحصانة السياسية هو ان الأول مؤقت لا يطبق الا اثناء الدورات في الدساتير التي قررت ذلك وبعد الاذن من رئاسة السلطة التشريعية في غياب انعقادها في الدساتير الاخرى.

أما الحصانة السياسية فإنها قاعدة اساسية بينما الحصانة الجنائية قاعدة اصولية تعني ان لا معقول لها الا توقيف الملاحقة الى ان يزول السبب برفع الحصانة.

وموضوع الحصانة نفسها متباين في احكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري ومثال ذلك يشمل بالحصانة ((العمل الجنائي)) و((الجريمة)) في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والجزائري لعام ١٩٧٦. واتخاذ الاجراءات الجنائية في الدستور السوري لعام ١٩٧٣. في حين هي في الدستور التونسي الجريمة الجنائية , المخالفة والجنحة.

أصول رفع الحصانة من النائب :

تبدأ إجراءات رفع الحصانة بتقديم طلب من الجهة التي ترغب في ملاحقة النائب من قبل النيابة ، او وزارة العدل او الأفراد في لائحة مجلس الشعب السوري لعام ١٩٧٤ (م. ١٣٥) ومن قبل الأفراد بعد الاثبات تبدأ الاجراءات امام القضاء في لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤. ومن وزير العدل او المدعي الاشتراكي او ممن يريد رفع دعوى مباشرة ضد النائب امام المحاكم الجنائية في لائحة مجلس الشعب المصري (ف. ٣، م. ٣٥٩). ومن وزير العدل في لائحة مجلس النواب اليمني لعام ١٩٩١ (م. ١٦٢). ومن الوزير المختص او ممن يريد دعواه الى المحاكم الجزائية في لائحة مجلس الامة الكويتي (م. ٢١). ويرفع الاستئذان بموجب المادة ٧٤ من الدستور باتخاذ أي إجراءات جنائية أو تدابير ضبط ضد أي عضو من وزير العدل مشفوعاً بصورة من أي شكوى أو بلاغ دعوى أو تحريرات وفقاً للقانون. ويجوز للرئيس أن يطلب من وزير العدل تقريراً حول أية إجراءات قانونية تعرض لها أي عضو وذلك بغرض محاسبة العضو أو حمايته من أي توقيف غير مشروع في لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ (م ٢٦ ف ٢ و ٣). وللحكومة الحق في اقتراح تسجيل طلبها برفع الحصانة البرلمانية في جدول أعمال المجلس طبقاً لمقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ (م. ١٥٧).

وبعد ان يتلقى رئيس المجلس الطلب المقدم اليه يحيله الى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في لائحة مجلس الشعب المصري. ويحيله الى اللجنة الدستورية في لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. (م. ٣٧ من اللائحة) والى اللجنة الدستورية والقانونية في لائحة مجلس النواب اليمني (م. ١٦٢) والى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية في لائحة مجلس الامة الكويتي (م. ٢١) والى اللجنة الدستورية في لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ (م. ١٥)

والنظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م. ١١٢). وانتخاب لجنة تضم عشرة أعضاء للنظر في قضية الحصانة في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي (ف. ٥٠). ويدرس كل ما يتعلق برفع الحصانة البرلمانية من لدن لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان في النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ (م. ١٥٢).

وتقوم بعد ذلك اللجنة المختصة بدراسة الملف المحال اليها على ان احكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث لم تحدد المدة التي تقوم فيها اللجنة المختصة باتجاز التقارير بهذا الصدد. عدا النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الذي الزم اللجنة بتقديم تقريرها الى المجلس خلال خمسة عشر يوم (فصل ٥٠) وقد شابهت في ذلك احكام المادة ٨٠ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية . ويكون النظر في هذا الطلب في اللجنة وامام المجلس بطريق الاستعجال ولائحة مجلس الامة الكويتي (م. ٢١) في حين قضى النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بانه يجب على لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان اذا توصلت بطلب تأجيل إعتقال أحد النواب أو توقيف متابعته أن تستمع الى صاحب الاقتراح أو الموقع عليه وكذلك النائب المتابع أو زميل من المجلس يتولى الكلام بدله (م. ٢٥٤) .

ويقوم النائب المطلوب رفع حصانته بنفسه او بواسطة احد زملائه للإدلاء برأيه امام هذه اللجنة. ثم ترفع اللجنة تقريرها لرئيس المجلس. ويتم بعد ذلك ادراج الموضوع في جدول اعمال المجلس بناءً على طلب تلك الجهة ثم تجري المناقشة. لقد حدد النظام الداخلي للسلطة التشريعية الجزائرية ان تنحصر المناقشة امام المجلس على مقرر اللجنة والنائب المعني , الذي بمقدوره تكليف احد زملائه بمساعدته. وتنحصر مهمة المجلس في مناقشة الوقائع والتحري

عن جدية الملاحقة وتقدير ما اذا كانت دوافعها سياسية دون ان يتم التطرق لموضوع التكريف القانوني لهذه الوقائع.

ومهمة السلطة التشريعية في بحث طلب رفع الحصانة عن النائب مهمة سياسية بحتة , وبما ان الامر كذلك فليس للمجلس ان يبحث هل التهمة الموجهة الى النائب صحيحة ام لا لان ذلك من اختصاص القضاء. ولهذا فان مهمة المجلس تقتصر فيما اذا كان طلب رفع الحصانة مقدماً بدافع الانتقام. من اجل حرمان نائب من النواب من عضوية المجلس . وعليه فان البحث في موضوع رفع الحصانة ينبغي ان يقتصر على التأكيد بأن الملاحقة المطلوب الاذن بها غريبة عن السياسة وعن العمل النيابي وانها ليست وسيلة لحرمان النائب من ممارسة نيابته في المجلس.

وإذا كان الأمر بهذا الشكل في موضوع رفع الحصانة فان الأحكام الدستورية في الدول العربية قد تباينت بشأن الأغلبية المطلوبة في السلطة التشريعية لرفع الحصانة عن النائب . على انه وبما ان هذا الإجراء يتم بالتصويت بعد المناقشة فإنه لا بد من الإشارة إلى أن التصويت في المجلس على رفع الحصانة هي خاتمة الاجراءات التي يقوم بها المجلس كما هي الحال في المواضيع الأخرى. اما الاغلبية المطلوبة منع الحصانة من النائب فقد اختلفت بالشكل التالي :

قررت طائفة من الاحكام التشريعية الدستورية في بلدان البحث ان يتم التصويت على رفع الحصانة على النائب بأغلبية ثلثي اعضاء السلطة التشريعية كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م. ١١٢) ولساتير مصر لاعوام ١٩٥٦ (م. ١٠٩) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٤) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ٩٦) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ , والجزائري لعام ١٩٦٣ (م. ٣٠)

والسودان لعامي ١٩٧٣ (م. ١٣١) و ٢٠٠٥ (م. ٩٣ ف ١) وقانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ (م. ٥١).

وبالمقابل قررت طائفة اخرى من دستير بلدان البحث رفع الحصانة عن عضو السلطة التشريعية بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس كما هي الحال في دستير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ (م. ١٠٤) و ١٩٩٦ (م. ١١٠) والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٨ (م. ١٦٢). اما احكام دستير السودان لأعوام ١٩٥٦ (م. ٥١) و ١٩١٤ (م. ٤٩) و ١٩٨٥ (م. ٦١) فقد قضت بأنه اية مسألة تنشأ بحق أي عضو في المجلس تحال الى رئيس المجلس الذي يجوز له إذا ما رأي ذلك مناسباً ان يرفع المسألة الى الدائرة الدستورية في المحكمة العليا.

وصممت طائفة ثالثة من احكام دستير بلدان البحث عن النص على الاغلبية المطلوبة في المجلس لرفع الحصانة عن النائب مثل الدساتير السورية جمعاً ودستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والدستور اللبناني والكويت لعام ١٩٦٢ والبحرين لعامي ١٩٧٣ و ٢٠٠٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ والدستور التونسي والدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والسودان لعام ١٩٩٨ وقطر لعام ٢٠٠٣ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية. على انه اذا كانت قد حددت الاغلبية المطلقة لرفع الحصانة عن النائب في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني وقانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠. فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ والنظام الداخلي لمجلس النواب التونسي ولائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١. قد صممت عن النص على الاغلبية المطلوبة لرفع الحصانة عن النائب في المجلس وصممت النص على حصانة النائب احكام قانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ وولاية بثينة لنفس العام

٦- الأحكام الخاصة بعضوية السلطة التشريعية ..

من أجل معرفة الاحكام الخاصة بعضوية السلطة التشريعية لا بد من التطرق لكل من الفصل في صحة عضوية النائب في هذه السلطة وإسقاط عضويته منها ، واستقالة النائب او فصله من المجلس وملء المحلات الشاغرة فيه.

الفصل في صحة عضوية النائب ..

يبتدى موضوع الفصل في صحة عضوية النائب في المجلس بالتحقيق في صحة الانتخابات النيابية. وهو اجراء قانوني سواء قدم طعن في الانتخابات او لم يقدم. لانه واجب على المجلس ان يقوم بالتحقيق ويفصل في صحة الانتخابات حتى ولو استقال الشخص المطعون في نيابته او توفي. واذا كان هناك غش فطلى المجلس ان يفضحه وينذر الناخبين الذين ارتكبوه.

وبما ان الشخص الذي نال الاصوات الصحيحة التي يخولها له القانون يعتبر الشخص المنتخب فان على اللجنة العليا للانتخابات ان تعلن عن ذلك. واذا كان الامر كذلك فمن هي الجهة التي تقوم بالتحقيق في صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية.

لقد تباينت الاحكام الدستورية والتشريعية في الدول العربية في هذا الشأن. حيث قررت مجموعة كبيرة من دساتير هذه البلدان حق السلطة التشريعية في الفصل في صحة عضوية نوابها. مثال ذلك نصت دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ و ١٩٥٦ و ج.م.ع. لعام ١٩٦٤ و ج.م.م. لعام ١٩٧١ على ان تختص السلطة التشريعية بالفصل في صحة عضوية اعضائها.

بيد ان هذه الاحكام قد تغايرت بصدد الجهة التي يعهد لها الاجراءات اللازمة لذلك.

مثل ان يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة اخرى في دستور مصر لعام ١٩٢٣ (م. ٩٥). وتختص محكمة عليا يعينها القانون بالتحقيق في صحة

الطعون المقدمة الى مجلس الامة وذلك بناء على احالة من رئيسه ..الخ . في دستور مصر لعام ١٩٥٦ (م.٨٩) ودستور ١٩٦٤ في ج.ع.م. (م.٦٢).

وبالمقابل خولت احكام دستور مصر لعام ١٩٣٠ لمحكمة الاستئناف ان تقضي بالطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ او سقوط عضويتهم على ان يكون انعقاد محكمة الاستئناف بهيئة محكمة نقض وإبرام , او ان تقضي بذلك محكمة النقض والإبرام اذا انشئت. وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة الى المجلس بعد إحالتها اليها من رئيسه في دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ ويجب احالة الطعون الى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به (م.٧٣).

والى جانب ما تقدم فإن مجموعة من الاحكام الدستورية في بلدان البحث اعطت للسلطة التشريعية مباشرة بالفصل في صحة الانتخابات دون ان تشير الى الجهة التي تقوم باجراءات التحقيق كما هي الحال في الدستور السوري لعام ١٩٣٠ (م.٤٧) والدستور اللبناني (م. ٣٠ معلقة). غير انه اذا كان قد قرر ان يكون الفصل في الطعون الانتخابية بالاكثرية المطلقة لاعضاء مجلس النواب السوري وفقاً لهذا الدستور فان المادة المذكورة اعلاه في الدستور اللبناني قد قررت بان للنواب وحدهم الحق بالتفصل في صحة نياباتهم ولا يجوز ابطال انتخاب نائب الا بغالبية الثلثين من مجموع الاعضاء. بينما قضت احكام دساتير الجزائر لاعوام ١٩٧٦ (م. ١٣١) و ١٩٨٩ (م. ٩٨) و ١٩٩٦ بان ((اثبات عضوية النواب من اختصاص المجلس الشعبي الوطني)) دون التطرق الى اجراءات التحقيق في هذا الموضوع ولا اقرار الاغلبية المطلوبة كالتي قررتها احكام دستوري سوريا لعام ١٩٣٠ والدستور اللبناني.

لم ينحصر الامر فيما تقدم من الاختلاف في احكام الدساتير المذكورة اعلاه بشأن الجهة التي تقوم بالتحقيق في صحة عضوية النائب بل تعداه الى ان نص

الدستور الجزائري على أنه في حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب تتولى ((لجنة مراجعة السلطة وتصحيح النيابة)) المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الفصل في الموضوع طبقاً للشروط المحددة في الدستور (م. ٢٩).

ومع أن أحكام الدستور السوري لعام ١٩٥٣ قد اتفقت مع المجموعة المذكورة أعلاه من الدساتير في عدم النص على الجهة التي تقوم بإجراءات التحقيق من قبل أية جهة قضائية وحصرت ذلك بالسلطة التشريعية نفسها. إلا أن أحكام هذا الدستور السوري قد فصلت الإجراءات وقررت الاعتراض على قرار المجلس أمام المحكمة العليا طبقاً للمادة ٦١ منه بالشكل التالي :

١- ينظر مجلس النواب في الطعون المقدمة ضد صحة انتخابات أحد أعضائه ولا يقبل الطعن بعد ثلاثين يوماً من صدور مرسوم إعلان نتائج الانتخابات. ويجب أن يبت المجلس في الطعون خلال ثلاثة أشهر من انتهاء مهلة الطعن على أن لا تدخل عطلة المجلس في حساب هذه الأشهر الثلاثة.

٢- أن قرارات المجلس في الشؤون المتصلة بطعون الانتخابات تظل مدى أسبوعين قابلة للاعتراض أمام المحكمة العليا على أن يشترك في توقيع كتاب الاعتراض ربع النواب على الأقل.

وينتمي كل من دساتير العراق لعام ١٩٢٥ والسودان لعام ١٩٧٣ وج.ي. لعام ١٩٩٠ إلى هذه المجموعة من الدساتير التي قررت للسلطة التشريعية الفصل في صحة عضوية النائب دون الإشارة إلى الجهة التي تقوم بالتحقيق وقد تركت الإجراءات للوائح الداخلية لهذه السلطة وهو ما سنتناوله فيما بعد.

أما أحكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ فقد حصرت هذا الحق على رئيس السلطة التشريعية وبمشيئة أفضت المادة ٥١ من دستور ١٩٥٦ بأن أية مسألة تنشأ بصدد حق أي شخص يكون أو يظل عضو في ((السلطة التشريعية المؤلف)) تحال إلى رئيسها الذي يجوز له إذا

رأى ذلك مناسباً ان يرفع المسألة الى الدائرة الدستورية في المحكمة العليا)) وقابلتها المادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤ والمادة ٦٤ من دستور ١٩٨٥.

وبالمقابل قضى دستور قطر لعام ٢٠٠٣ بأنه لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والإعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي إنتخب على أساسها، أو أخل بواجبات عضويته، ويجب ان يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه (م. ١٠٣) في حين قرر دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ - أن تختص محكمة التمييز بالفصل في الطعون الخاصة بإنتخابات مجلس النواب وفقاً للقانون المنظم لذلك (م. ٦٢).

وهناك مجموعة من دساتير بلدان البحث صممت عن النص على الفصل في صحة عضوية النائب مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (لأن المجلس بالتعين) وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ والعراق لعام ١٩٧٠ وسوريا لأعوام ١٩٢٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ والدستور التونسي لعام ١٩٥٩ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ السودان لعام ١٩٩٨. والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وبسبوتور البحرين لعام ١٩٧٣ والاردن لأعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢.

وهكذا اذا كان تقرير النص في الفصل في صحة عضوية النائب يرجع الى الدستور المصري لعام ١٩٢٣ من تاريخ الاحكام الدستورية العربية فان عدم تقرير النص ذلك يرجع الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠.

وقبل ان تنتقل الى احكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في ظل الدساتير التي صممت عن النص على الفصل في صحة عضوية النائب او التي لم تفصل احكامها ذلك فانه لا بد من الحديث عن التباين في مدة الاجراءات التي يتم فيها التحقيق في الفصل في عضوية النائب والاغلبية المطلوبة لتقرير فصل العضو من المجلس .

شمل التغيرات في احكام دستاير بلدان البحث بشأن مدة اجراءات التحقيق في عضوية النائب بصرف النظر عن التغيرات السابق بصدد الجهة التي تقوم باجراءات التحقيق في صحة العضوية هذه. لقد قضت احكام مجموعة من احكام دستاير بلدان البحث بان تعرض نتائج التحقيق على السلطة التشريعية خلال شهر في كل من دستور سوريا لعام ١٩٧٣ ولاحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ (م. ١٧٦) وخلال ستين يوماً في دستاير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٤٦). وخلال تسعين يوماً في دستوري سوريا لعام ١٩٥٣ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ في حين صممت احكام الدساتير الاخرى التي قررت الفصل في صحة العضوية عن النص على المدة اللازمة لاجراء التحقيق في صحة عضوية النائب كما هي الحال في دستاير الجزائر والسودان والدستور اللبناني وقطر لعام ٢٠٠٣ والبحرين لعام ٢٠٠٢ وقتون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية.

وتعدى هذا التغيرات ما تقدم الى موضوع الاغلبية المطلوبة لاقرار عدم صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية في دستاير الدول العربية التي قررت هذا الحكم. إذ قضت مجموعة من احكام هذه الدساتير اعتبار عضوية النائب باطلة اذا قرر المجلس بأغلبية ثلثي عدد اعضائه في دستاير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٧٣ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ و قطر لعام ٢٠٠٣ .

ومع ان احكام الدستوريين السوري لعام ١٩٥٣ والجزائري لعام ١٩٦٣ قد نصت على اغلبية ثلثي اعضاء السلطة التشريعية في اتخاذ قرار عدم صحة عضوية النائب في هذه السلطة ايضاً غير ان الدستور السوري لعام ١٩٥٣ قد اضاف حكماً جديداً لم يرد في الاحكام المجلس وهو حق مجلس النواب السوري ان يقرر بأكثرية ثلثي اعضائه اسقاط صفة النيابة عن احد النواب بسبب اعماله وآرائه العنفيه ضد استقلال البلاد او دعوته الى تغيير نظام الحكم بالقوة اذا

اقترح ذلك ربع النواب على الاقل (ف. ٢ من م. ٦١). واشترط الدستور الجزائري الجزائري لعام ١٩٦٣ أن يكون اقتراح اعلان اسقاط النائب من قبل جبهة التحرير الوطني : إذ لا يمكن للمجلس الوطني الاعلان عن اسقاط النائب الا باغلبية ثلثي اعضائه وباقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني (م. ٣٠).

أما أحكام الدستور السوري لعام ١٩٣٠ فقد قرر عدم صحة عضوية النائب بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب. وقد اتفقت معه في هذه الاغلبية احكام دستوري دولة الامارات العربية المتحدة ودستور دولة الكويت. وهذه الاغلبية سبق وأن قررتها احكام النظام الداخلي للسلطة التشريعية الفرنسية , التي لم تنص على أغلبية استثنائية عند التصويت على صحة الاعمال الانتخابية. وصمتت عن النص على ذكر الاغلبية المطلوبة لتقرير عدم صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية بساير العراق لعام ١٩٢٥ والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدور السوداني لعام ١٩٧٣.

لم ينحصر التغيرات على الاحكام الدستورية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري فقط , بل وامتد هذا التغير الى البلدان العربية ذات النظام الملكي مثال ذلك اكتفت احكام عهد الامان التونسي لعام ١٨٦١ بالنص على ان اعضاء المجلس الاكبر لا يعزل احد منهم في المدة المعينة في الفصل ٤٦ الا لذنب ثبت بالمجلس (ف. ٥٠). في حين تركت احكام دستور ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ لقانون الانتخابات ان يحدد احوال سقوط عضوية احد اعضاء مجلس الامة ويصدر قرار السقوط باغلبية جميع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس التابع له العضو (م. ١٢٧).

وتنصت احكام ساير الدول العربية ذات النظام الملكي في شبه جزيرة العرب في هذا الامر حيث اذا كان الدستور اللحجي لعام ١٩٥٢ قد نص على انه

لا يجوز فصل احد اعضاء المجلس التشريعي الا بقرار من المجلس باغلبية ثلاثة ارااع الاعضاء (م. ٦٨) فان احكام دساتير اخرى قد خفضت هذه الاغلبية مثال ذلك بفصل مجلس الامة في صحة انتخاب اعضائه ولا يعتبر للانتخاب باطلا الا باغلبية الاعضاء الذين قضائية في دستور الكويت (م. ٩٥).

ومع ان احكام دستور دولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ قد اتفقت مع احكام الدستور الكويتي بهذا الشأن غير انه لم يقرر ان يعهد المجلس بهذا الاختصاص الى جهة قضائية وذلك طبقاً للعادة ٧٦ منه بأنه يفصل المجلس في صحة نيابة اعضائه وفي اسقاط العضوية عنهم اذا فقدوا احد شروطها وذلك باغلبية جميع اعضائه بناء على اقتراح منهم.

وبخلاف ذلك وردت احكام دستور اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ , الذي قضى بأنه عندما يكون أي شخص معين للتمثيل ولاية ما في المجلس الاتحادي غير قادر بصفة مؤقتة بسبب المرض والغياب او لغير ذلك من الاسباب يقوم بواجبه كعضو فيجوز للحاكم او شخص غيره يعين بوسائل دستورية (فصل ١٥ ف.٦). واقتربت من هذه الحكم بنصوص الدستور القطري بهذا الشأن مثال ذلك نص دستور قطر لعام ١٩٧٢ على انه اذا فقد العضو الثقة والاعتبار فللأمير ان يقرر اسقاط العضوية عنه (م. ٦٢).

وصممت عن النص على ذلك احكام قانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ ودستور الاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ ودستور مستعمرة عدن لعام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام.

وبما ان الاحكام الدستورية في الدول العربية بهذا الشكل من التباين فما هي احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في هذه البلدان في ظل الاحكام الدستورية التي صممت عن النص على ذلك مثل دساتير سوريا لعامي

١٩٥٠ و ١٩٦٢ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ وعام ١٩٩٨ ودستور
الجزائر لعامي ١٩٧٦ و ١٩٨٩.

اختلفت احكام اللوائح والانظمة الداخلية في ظل الدساتير المذكورة اعلاه
بصدد الاغلبية المطلوبة لتقرير صحة عضوية النائب من عدمه. مثال ذلك نصت
احكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ على انه يجوز
للمجلس بأغلبية ثلثي اعضائه اسقاط العضوية عن أي عضو من اعضاء
المجلس لاي سبب معقول (م. ٤٦ ف. ١). بينما صممت عن النص على ذلك
احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ والنظام الداخلي
لمجلس النواب التونسي لعام ١٩٧٩ والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني
الجزائري لعام ١٩٧٧. على ان هذه اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطات
الشرعية (الاربع) لم تقض بمدة الاجراءات التي تجري في هذه السلطة او
الجهة القضائية التي تقوم بالتحقيق في صحة عضوية النائب بشكل محدد.

وبالمقابل قررت احكام لائحة مجلس النواب اليمني احكام عضوية النائب
بشكل تفصيلي ابتداء بتقديم الطعون وانتهاء بقرار المجلس فيه بالفصل في
عضوية النائب. لقد خولت المادة ١٤٩ من اللائحة لكل ناخب او مرشح ان يقدم
الى المجلس صغاً يبين فيه الاسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون في
صحة عضويته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات في دائرة
الانتخابية مع ايداع الضمان المالي الذي تقرره لجنة خاصة تشكل من المجلس و
وبعد ذلك ((تتولى هيئة رئاسة المجلس ارسال المطعون مع المستندات المرفقة
بها خلال عشرين يوماً من مباشرة المجلس لمهامه الى المحكمة العليا حول
صحة الطعون على مجلس النواب خلال الستين يوماً التالية لتقديم الطعن الى
المجلس .. ولا تعتبر العضوية باطلة الا بقرار يصدر من المجلس بأغلبية

أعضائه (م. ١٥١). وصممت عن النص على ذلك لائحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ .

وإذا كانت الأحكام الدستورية والتشريعية بالشكل الذي وضحه بصدد الفصل في صحة عضوية النائب والأغلبية المطلوبة لذلك بعد التباين في كل من الإجراءات الخاصة بصحة العضوية والأغلبية المذكورة أعلاه فما هو وضع النائب قبل الفصل في عضويته.

وضع النائب قبل الفصل في صحة عضويته من المجلس

يظل عضو السلطة التشريعية نائباً إلى أن يثبت بطلان نيابته وفقاً للإجراءات المتخذة في المجلس بالشكل الذي سبق ذكره . والسبب في ذلك أن قرينة صحة العضوية في السلطة التشريعية مفترضة بمجرد الإعلان عن نتائج الانتخابات شريطة أن لا يقدم الطعن في صحة النيابة خلال المدة المحددة للطعن في الأحكام التي قررت ذلك مثل لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ . أو إلى أن تعطل نيابة العضو بمقتضى القانون كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م. ١٥). وبما أن صاحب الحق في صحة النيابة هم الناخبون والمرشحون الذين يقدمون فيها حثيات طعونهم إلى الجهة المختصة في المجلس في لائحتي مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. فإن هذا الحق لا يغطله عدم النص عليه في النظام الداخلي للسلطة التشريعية كما هي الحال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الذي استلهم كثيراً من الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية الفرنسية . إذ يعتبر في الأخير حقاً لجميع المواطنين أفراداً وجماعات.

ومع أن النائب قبل الفصل في صحة نيابته لا يملك المبادرة التشريعية عند جانب من الفقه إلا أنه يحق له أن يشترك بالتصويت على الاقتراحات والمشاريع

التي تقدمها الحكومة والمناقشات الأخرى والتصويت وحضور جلسة المجلس عند النظر في صحة نيابته.

اسقاط عضوية النائب:

من المعروف ان فترة الطعن في صحة عضوية النائب في السلطة التشريعية ذات صفة مؤقتة بالفترة التي يحددها الدستور او اللائحة الداخلية للمجلس . وعليه فان مفهوم اسقاط عضوية النائب من السلطة التشريعية اوسع من نتائج الطعن في صحة العضوية. لأن اسقاط العضوية يستند الى الاخلال بأحد شروط الأهلية النيابية او فقدان الأهلية المدنية وغير ذلك مما سنبينه فيما بعد.

وقد تباينت الاحكام الدستورية في الدول العربية في شروط اسقاط عضوية النائب. على انه اذا كانت قد قررت ذلك نصاً مجموعة من هذه الاحكام الدستورية فان مجموعة اخرى قليلة من هذه الاحكام الدستورية قد صمتت عن النص على ذلك.

ويغيب التشابه الكامل في احكام الدساتير التي قررت اسقاط عضوية النائب في هذه البلدان حيث تباينت في كل من نسبة مقمي طلب اسقاط العضوية والاغلبية المطلوبة لقرار اسقاط النيابة عن النائب والاسباب الداعية الى اسقاطها.

ويمكن التباين في اسباب اسقاط عضوية النائب في احكام الدساتير التي نصت عليه بان قررت مجموعة من هذه الدساتير كل من فقدان الثقة بالنائب او الاعتبار او اخلال النائب بواجبات وظيفته او التقصير في حضور جلسات السلطة التشريعية او لجاتها في كل من دستوري مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤. في حين اضاف دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ ودستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ الى ما تقدم ذكره فقدان النائب صفة العامل والفلاح (راجع م. ٩٤ من دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وم. ٩٦ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١).

وبالمقابل تسقط النيابة عن النائب في الدستور السوري لعام ١٩٥٣ ((بسبب حكم طارئ يجعله غير حائز شروط الترشيح المنصوص عليها فيه لسقوط العضوية في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ بأن ((يسقط مجلس الشعب عضوية (النائب) بأغلبية ثلثي الاعضاء وفقاً للائحة الداخلية)) (ف.ج. من م. ١٣١). وإذا ((أخل العضو اخلاصاً معيماً بواجبات عضويته أو قصر في حضور الجلسات ثلاث مرات بدون عذر مشروع في قانون مجلس الشورى العراقي المكمل لدستور ١٩٦٤ (م. ٤). وفقدان احد شروط العضوية المنصوص عليها في الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ الذي نص على انه لا يمكن للمجلس الوطني الاعلان عن اسقاط النائب الا بأغلبية ثلثي اعضائه واقتراح من الهيئة العليا الجبهة التحرير الوطني (م. ٣٠). او باسقاط عضوية النائب بأغلبية اعضاء المجلس الشعبي الوطني في دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ (م. ١٣٥) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨. او اذا كان كل نائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه يتعرض لاسقاط صفة النيابة في دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ (م. ١٠٠). وهو الحكم الذي قرره دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة (م. ١٠٦).

في حين إكتفى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بالنص على أن تسقط عضوية المجلس الوطني بقرار يصدره المجلس في أية من الحالات الآتية :

- أ- العلة العقلية أو الجسدية .
- ب- الإتهام في جريمة تمس بالشرف أو الأمانة.
- ج- الغياب عن حضور دورة كاملة واحدة لجلسات المجلس دون إذن أو عذر مقبول.
- د- الإستقالة كتابة معونة في المجلس.
- هـ- الوفاة - (ف ١ - م ٦٩).

بينما قرر دستور قطر لعام ٢٠٠٣ أن تنتهي العضوية في مجلس الشورى بأحد الأسباب التالية :-

١- الوفاة أو العجز الكلي. ٢- إنتهاء مدة العضوية. ٣- الإستقالة.

٤ - إسقاط العضوية . ٥- حل المجلس (م.١٠١) دون تحديد .

ومع أن احكام دستور السودان لعام ٢٠٠٥ قد إتفقت مع احكام الدستور السابق في بعض النصوص مثل العلة العقلية والجسدية، فإنه قد أضاف في المادة ٨٧- الى الإدانة في جريمة تمس الأمانة الواردة في الدستور السابق أو الفساد الأخلاقي (ف.ب) وتغيير الإنتماء السياسي أو الصفة السياسية أو الحزب الذي أنتخب العضو بموجبه في حالة أعضاء المجلس الوطني(ف.هـ). والإستدعاء بموجب قرار بواسطة المجلس التشريعي الولائي يدعمه ثلثا أعضائه في حالة الممثلين في مجلس الولايات (ف.و). وأتلفت احكام بقية هذه المادة مع احكام دستور ١٩٩٨ بهذا الشأن طبعاً مع الأخذ بعين الاعتبار بنية السلطة التشريعية من مجلسين في الدستور الأخير.

وتعدى التغيرات في احكام دساتير بلدان البحث التي قررت اسقاط عضوية النائب الى نسبة مقدمي الاقتراح في السلطة التشريعية في مجموعة منها والصمت عن النص على هذه النسبة في مجموعة اخرى.

أما مجموعة الدساتير التي قررت نسبة محددة من أعضاء السلطة التشريعية باقتراح اسقاط عضوية النائب فقد تباينت هي الاخرى بأن يقدم الاقتراح من قبل عشرة أعضاء في هذه السلطة في دستوري مصر لعام ١٩٥٦ ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤. وان يقدم الاقتراح عشرون عضواً في المجلس في دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.م.ع. لعام ١٩٧١. في حين صمتت عن النص على تقديم الاقتراح من قبل اية نسبة من أعضاء هذه السلطة في احكام دساتير

سوريا لعام ١٩٥٣ والجزائر لأعوام ١٩٦٣، ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور السوداني لعام ١٩٧٣ وعام ١٩٩٨ وقطر لعام ٢٠٠٣ .

وعلاوة على ما تقدم تباينت الاحكام الدستورية في هذه البلدان في الاغلبية المطلوبة لقرار اسقاط عضوية النائب من السلطة التشريعية. حيث قررت مجموعة من الاحكام الدستورية ان تكون اسقاط العضوية بأغلبية ثلثي اعضاء هذه السلطة في دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.ع.ي. لنفس العام وج.ع.م. لعام ١٩٧١ والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ والسوداني لعام ١٩٧٣ وقانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠. بينما قررت احكام دساتير الجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ ان يكون اسقاط عضوية النائب في المجلس بالاغلبية المطلقة.

وصممت عن النص على اسقاط عضوية النائب من المجلس احكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ ودساتير ج.ع.ي. لأعوام ١٩٦٥ و ١٩٦٧ و ١٩٧٠ والدستور اللبناني والدستور التونسي . والبحرين لعامي ١٩٧٣ و ٢٠٠٢ ودساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ والاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ وقطر لعام ٢٠٠٣ .

وبالعودة الى احكام اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية في ظل الاحكام الدستورية التي صممت عن ذلك نجد ان اللائحة الداخلية لمجلس الشعب السوداني قد أسهبت في تفصيل موضوع اسقاط عضوية النائب طبقاً لما قرره المادة ٤٦ منها كما يلي :

تكون للمجلس سلطة اسقاط العضوية عن أي عضو في الحالات التالية:

أ- عجز العضو او عدم لياقته صحياً عن متابعة اعمال المجلس.

ب- غيابه المتكرر دون انذار من رئيس المجلس او عذر شرعي.

ج- عدم امتثاله للنظام بعد استنفاد العقوبات المنصوص عليها في المادة ٢١ من هذه اللائحة.

د- جهره بمعادة النظام السياسي.

هـ- شغله لمنصب بمرتبة في الدولة او القطاع العام او اجهزة الحكم المحلي خلافا لما تنص عليه المادة ١٤٤ من الدستور.

وبعد ان سدرت احكام هذه الفقرات الاسباب الموجبة لاسقاط عضوية النائب من السلطة التشريعية قررت عدد الاعضاء الذين يحق لهم تقديم الاقتراح باسقاط عضوية النائب في الرقم ٣ من نفس المادة بأن يقدم اقتراح اسقاط العضوية على الاقل من اعضاء المجلس.

وبالاضافة الى ما تقدم اشترطت احكام هذه اللائحة اقلية ثلثي اعضاء المجلس لاسقاط العضوية عن أي عضو في المجلس لاي سبب معقول (رقم ١ من م. ٤٦). وهذا وتجدر الاشارة الى ان احكام هذه اللائحة قد قضت بنص لم يرد في أي من اللوائح والانظمة الداخلية الاخرى للسلطة التشريعية في بلدان البحث وهو جهر النائب بمعادة النظام السياسي.

وفصلت احكام لائحة مجلس النواب اليمني موضوع اسقاط عضوية النائب. حيث انه اضافة الى النص على اسقاطها من النائب اذا فقد احد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة ٤٢ (ف. ب) من الدستور (راجع شروط الترشيح لعضوية السلطة التشريعية حول هذا الموضوع في الباب الاول من هذا الجزء).

لقد قضت المادة ١٥٤ من لائحة مجلس النواب علاوة على ما تقدم بعدد مقدمي الاقتراح لاسقاط عضوية النائب بأن ((يقدم اقتراح اسقاط العضوية لرئيس المجلس كتابة وموقعا من عشرين عضوا)) اما اجراءات البت في موضوع اسقاط هذه العضوية فتتمثل بأن يخطر العضو من قبل رئيس المجلس. وأن يعرض هذا الاخطار على المجلس في اول جلسة ويحيل المجلس اقتراح

اسقاط العضوية الى اللجنة المختصة لبحثه وتقدم اللجنة تقريرها خلال اسبوعين على الاكثر. ويكون صدور قرار المجلس بشأنه في مدة لا تتجاوز اسبوعين من تاريخ عرض التقرير ويحق للعضو الذي اقترح اسقاط عضويته ان يشترك في المناقشة التي تدور في اللجنة والمجلس ويبيدي دفاعه , على ان يغادر الاجتماع عند اخذ الاصوات. زد على ذلك ان هذه المادة قد اشترطت ان يفصل المجلس في اقتراح اسقاط العضوية بطريقة اخذ الرأي بالمناداة بالاسم. وتصدر قرارات المجلس باسقاط العضوية باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (راجع م. ١٥٤ من اللائحة).

وبالعكس من ذلك اوجزت احكام النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي في هذا الصدد. إذ اكتفى الفصل ٥١ منه بالنص على ان وجوب توفر شروط الترشيح يبقى ساري المفعول طيلة نيابة النائب ويتولى الرئيس اعلام المجلس ومن يهمة الامر عند اقتضاء بالشغور الواقع في المجلس بسبب الوفاة او الاستقالة او الاعضاء الوجبي حسبما يقتضيه القانون)) لكون ان يبين هذا النظام الداخلي اجراءات اسقاط عضوية النائب وعدد اعضاء المجلس الذي يقدمون اقتراح اسقاط العضوية منه ولا الاغلبية المطلوبة لذلك. ام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ فقد صمت عن النص على اسقاط عضوية النائب.

وبالاضافة الى ما تقدم قضت بعض الاحكام الدستورية والتشريعية باسقاط عضوية النائب في حالة فقدان النائب لصفة العامل والفلاح اذا كان قد فاز بهذه الصفة في دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ٩٦). وباقترح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الجزائرية في دستور ١٩٦٣ (م. ٣٠) او اذا طرد من الحزب الدستوري في المجلة الانتخابية التونسية لعام ١٩٦٩. هذا وتجدر الاشارة الى انه كان في الواقع العملي يطرد عضو السلطة التشريعية من

المجلس اذا طرد من الحزب الحاكم في الدول العربية ذات النظام الجمهوري الذي يقود الدولة التنظيم السياسي او الحزب الحاكم الوحيد في البلاد. وقد حدث ان طرد احمد بن صالح من مجلس الامة التونسي عام ١٩٧٩ بسبب انه طرد من الحزب الدستوري ونص التعديل الدستوري في عام ١٩٦٥ في السودان (م. ٥ معدله) على ان بعد شرطاً لاسقاط عضوية النائب السعي لترويج الشيوعية سواء كانت محلية او دولية او الاتحاد او عدم الاعتقاد في الايمان السماوية. في حين قررت لائحة مجلس الشعب السوداني اسقاط عضوية النائب اذا قام بـ ((العمل والسعي استعمال القوة او الارهاب او اية وسيلة غير مشروعة لقلب نظام الحكم)).

اما احكام دستوري السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ فانها قد قضت باسقاط عضوية النائب اذا تغيب النائب خمسة وعشرون جلسة متتالية (م. ٤٩ ف.ب. من دستور ١٩٥٦) و (م. ٤٧ ف.ب. من دستور ١٩٦٤). او اذا غاب النائب اثنا عشر جلسة متتالية في دستور السودان لعام ١٩٨٥ (ف. ٢ من م. ٦٢) وغياب دورة كاملة في دستور السودان لعام ١٩٩٨. على ان احكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ قد قررت اسقاط عضوية النائب اذا تغيب ثمان جلسات في دور الانعقاد الواحد او عشر جلسات غير متتالية في دور الانعقاد (م. ٨٤). وصممت عن النص على ذلك احكام دساتير المغرب والكويت والبحرين والامارات العربية المتحدة واتحاد الجنوب العربي وقطر والاردن لاعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢ و ليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والنظام الداخلي للمجلس الوطني الاستشاري في الاردن.

استقالة النائب ..

قبل مقارنة الاحكام الدستورية والتشريعية في الدول العربية بصدد استقالة النائب لا بد من ان نورد وجهة النظر الفقهية حول موضوع الاستقالة . يرى الفقيهان لاجين بيار وجوليان لافاريا (وهما من كبار فقهاء القانون الدستوري في فرنسا) أنه لا بد من قيود ترافق الاستقالة مثل تقديم الاستقالة خطياً الى رئيس المجلس بنص صريح. لان الاستقالة المتعلقة بشرط لا قيمة لها ولا يجوز ابلاغها للمجلس.

وبما انه لا يجوز تقييد وكالة النائب بقيد شرط من قبل منتخبه فان استقالة موقعه على بياض من احد المرشحين اثناء المعركة الانتخابية ومرسلة من هيئة ما الى رئاسة المجلس بعد اعلان فرز المرشح المذكور لا قيمة لها ولا يجوز ابلاغها للمجلس.

واذا كان كتاب الاستقالة يتضمن عبارات جارية للمجلس فلرئيسه ان يكتفي بإبلاغ مضمونها الى المجلس دون تلاوتها . الا اذا قرر المجلس العكس. والاستقالة المقدمة قبل التصديق على صحة الانتخابات غير مقبولة شكلاً ولا يحول تقديمها دون التحقيق في صحة انتخابات النائب المستقيل اذ قد يفسخ الانتخاب لعدة شاجية تمنعه من دخول الانتخاب فيما بعد . ولانه لا يجوز للنائب ان يحزم المجلس , الذي هو جزء منه من كشف ما قد يكون ارتكبه النائب من اعمال مغايرة للقانون اثناء المعركة الانتخابية (راجع الاصول البرلمانية ص ٤٧١-٤٧٢). وبعد هذه التوطئة ما هي الاحكام الدستورية في بلدان البحث بشأن استقالة النائب.

قضت مجموعة من الاحكام الدستورية في بلدان البحث بصيغة موجزة لاستقالة النائب دون ان تشير الى التفاصيل المتعلقة بكيفية تقديم الاستقالة مثل ان تقبل السلطة التشريعية استقالة اعضائها في سائر مصر لعام ١٩٥٦

(م. ١١٠) وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ (م. ٩٥) وج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ان يوجه عضو مجلس الشورى استقالة الى المجلس.

وحددت مجموعة اخرى من دساتير بلدان البحث اما النص على تقديم الاستقالة كتابياً او النص على ان توافق السلطة التشريعية على قبول الاستقالة مثال ذلك نصت احكام الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ على انه ((العضو ان يستقبل من مركزه وذلك بان يقدم استقالته كتابياً الى الرئيس ولا تقبل الاستقالة ما لم يقبلها المجلس.

واذا كانت احكام هذا الدستور قد قررت وجوب تقديم الاستقالة كتابياً للمجلس وقبولها من قبل الاخير. فان احكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ قد قضت بأنه للمجلس قبول استقالة احد اعضاء المجلس او رفضها (ف. ٧ م. ٧١). بينما اكتفت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ .

واكتفت احكام دستور السودان لعام ٢٠٠٥ بالنص على أن يقدم النائب: الإستقالة الكتابية والمعلنة في المجلس المعني (م. ٨٧ ف. د) بالنص على : استقالة عضو مجلس الشعب اذا قدم استقالته كتابة الى الرئيس (م. ١٣١). وتعتبر استقالة النائب نافذة منذ تسجيلها في مكتب المجلس في الدستور السوري لعام ١٩٥٣ (م. ٥٢). وهو نص صريح في عدم ضرورة عرض الاستقالة على المجلس.

وبالمقابل تركت احكام دساتير الجزائر لاعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ للقانون تحديد الطرق، التي يمكن فيها للمجلس الشعبي الوطني قبول استقالة احد اعضائه (م. ١٣٦ من دستور ١٩٧٦) و(م. ١٠٢ من دستور ١٩٨٩) و ١٩٩٦ (م. ١٠٨). بينما قضى دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ بان يوجه اعضاء مجلس النواب استقالتهم الى المجلس وهو الذي يقبل استقالتهم (م. ٦٥). في حين قررت احكام دساتير اخرى استقالة النائب من السلطة التشريعية من خلال

النصوص التي تتحدث عن خلو مقعد هذه السلطة كما هي الحال في دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ (م. ٩٢) ومصر لعام ١٩٢٣ (م. ١١٣) و١٩٣٠. وقد اتفقت مع هذه الاحكام الدستورية في تقديم النائب استقالته احكام دساتير بلدان عربية ذات نظام ملكي مثل دستور دولة الامارات العربية المتحدة (م. ٦٧) ودستور الكويت (م. ٩٦) ودستور البحرين (م. ٨٥). ودستور السلطة المحلية لعام ١٩٥٢ (م. ٦٩) وقطر لعام ١٩٧٢ (م. ٤٧). ولقد نص دستور قطر لعام ٢٠٠٣ على أن تكون إستقالة عضو المجلس كتابة الى رئيس المجلس، وعلى الرئيس ان يعرض الإستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها، وتنظم اللائحة الداخلية الأحكام المتعلقة بهذا الشأن (م. ١٠٢). وإكتفى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بالنص على أن تكون الإستقالة كتابة معونة في المجلس (ف د- ٦٩م).

وصمتت عن النص على الاستقالة احكام دساتير ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧ وسوريا لاعوام ١٩٣٠, ١٩٥٠, ١٩٦٢ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والجزائر لعام ١٩٦٣ والقرار الدستوري في ج.ع.ي. رقم ٢ لعام ١٩٦٨ والدستور اللبناني والدستور التونسي والدستور العراقي لعام ١٩٧٠. وقد اتفقت معها في الصمت على الاستقالة احكام دساتير دول عربية ذات نظام ملكي مثل دساتير المغرب لاعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ ودستور قطر لعام ١٩٧٢. وليبيا لعامي ١٩٥١ و١٩٦٣ والاردن لعامي ١٩٢٨ و١٩٤٧. وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة المؤقتة لعام ٢٠٠٤. وإذا كانت الاحكام الدستورية بالشكل الذي سبق ذكره فما هي احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في ظل الاحكام الدستورية التي صممت عن ذلك.

قُدرت اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطة التي صدرت في ظل الاحكام الدستورية التي اوجزت النص بهذا الشأن. وأخرى في ظل الاحكام الدستورية التي اسهبت.

لقد قضت احكام النظام الداخلي للمجلس النواب الصادر في عام ١٩٣٠ بان ((للاعضاء المنتخبين الذي يصف انتخابهم ان يستقيلوا من النيابة)) وترفع الاستقالات الى المجلس ((فيطرحها على الهيئة العمومية التي تفصل في امرها حتى اذا قبلت الاستقالة يبلغ الرئيس وزير الداخلية صورة من قرار المجلس)) (م.٥). ان هذا النص في احكام النظام الداخلي لا قدم نص عربي ساري المفعول به منذ العشرينيات حتى الان قد خول لعضو السلطة التشريعية حق الاستقالة وفصل اجراءاتها . على انه لا بد من الاشارة الى ان هذه المادة ٥ من هذا النظام مأخوذة من المادة ١٠ من القانون الدستوري الفرنسي الصادر في ١٨٧٥/٧/١٦. اذ انه من المعروف ان المجلس الوطني الفرنسي قد درج على قبول الاستقالة ضمناً بالسكوت عنها ان الاكتفاء باخذ العلم فقط . كما ان فكرة المشرع اللبناني بعدم اخضاع النائب الموافقة في قبول استقالته هي فكرة مستمدة من الدستور الفرنسي ايضاً , الذي صمت عن حق المجلس في الموافقة على الاستقالة فتدرج ازاء هذا الصمت عدم عرضها على المجلس للتصويت عليها وانما لاخذ العلم بها فقط.

ولم ينحصر الأمر على احكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني في الاحكام التشريعية التي صدرت في ظل عدم نص الدستور المعني عليها في الاحكام الدستورية في بلدان البحث , إذ أنه كما سبق القول قد صمت عن النص على استقالة النائب احكام دستاير سوريا لاعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ فإن النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد صدر في ظل دستور ١٩٥٠ بعد اعادة العمل به بسقوط دستور ١٩٥٣ , وهي نفس احكام دستور

١٩٦٢ ، قد قرر هذا النظام الداخلي الذي يعتبر امتداداً للتشريع المعمول به منذ دستور ١٩٣٠ ثم عمل به بعد قيام مجلس الشعب السوري عام ١٩٧٣ قد قرر الاستقالة أيضاً.

بيد أنه بخلاف النظام الداخلي للمجلس اللبناني فإن النظام الداخلي لمجلس النواب السوري قد قضى بموافقة مجلس النواب على استقالة النائب وبعض الاجراءات المتعلقة بهذا الشأن وان كان قد صممت على طريقة الموافقة (هل تكون بالتصويت ام بأخذ العلم فقط). لقد نصت المادة ١٥٩ منه على انه ((على كل نائب يريد الاستقالة ان يقدم الاستقالة خطياً الى رئيس المجلس وتتلى الاستقالة في أول جلسة يعقدها المجلس ولا تعتبر الاستقالة نافذة الا بعد موافقة المجلس عليها)) و((بعد موافقة المجلس على الاستقالة يخبر الرئيس السلطة التنفيذية بذلك لاملأه المقعد النيابي الشاغر وفقاً لاحكام الدستور)) (م. ١٦١).

وقاربت هذه الصيغة احكام قانون مجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ وان كانت اكثر ايجازاً حيث نصت المادة ١٢ منه على ان : تقدم الاستقالة من عضو مجلس الامة الى الرئيس ولا تعتبر نهائية الا من وقت تقرير المجلس قبولها فمجلس الامة هو الذي يقبل استقالة اعضائه)) ((وطابقتها م. ١٣٥ من لائحة المجلس)). في حين وردت الاستقالة في النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي بكلمة واحدة في الفصل ٥١ منه في اطار النص على ((الشغور الواقع في المجلس بسبب الوفاة او الاستقالة الخ ...)).

أما احكام المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ فإنها قد حررت استقالة النائب والاعلبية المطلوبة حيث ((تعتبر الاستقالة نافذة من تاريخ قبولها من قبل المجلس بأغلبية اعضائه (ف. ٢ من م. ١٠)).

لم ينحصر تفاوت احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية التي صدرت في ظل صمت الاحكام الدستورية عن الاستقالة كما هي الحال في الاحكام

المذكورة اعلاه بهذا الشأن فقط , وانما تعداد الى اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطة في ظل نص الدستور عليها مثل ذلك انه اذا كانت احكام لائحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. قد قررتا حق المجلس بقبول استقالة اعضائه وتقدم الاستقالة له كتابة الى رئيس المجلس ويجب ((ان تعرض على المجلس في اول جلسة تلي اليوم العاشر من تقديمها)) (م. ١٨٠ من لائحة مجلس الشورى وم. ١٥٦ من لائحة مجلس النواب) دون تقرير طريقة الاجراءات المتبعة لقبول الاستقالة . فبان احكام لائحة مجلس الشعب المصري رغم انها لم تقرر هي الاخرى كيفية قرار المجلس قبول استقالة النائب وبان تقدم هذه الاستقالة مكتوبة كما هي الحال في لائحتي المجلسين اليمنيين. غير أن لائحة مجلس الشعب قد اضافت شرط جديد وهو أن يكون تقديم الاستقالة المكتوبة خالية من أي قيد من جهة. وأن يعرض الرئيس الاستقالة خلال ثمان وأربعين ساعة من ورودها على مكتب المجلس لنظرها بحضور العضو ما لم يمتنع عن الحضور رغم الخطاره كتابة بذلك دون عذر مقبول من جهة ثانية. وعلاوة على ما تقدم اضافت هذه (المادة ٣٨٥) جواز احالة الاستقالة من قبل مكتب المجلس وما يبديه العضو الى اللجنة العامة لنظرها واعداد تقرير بشأنها للمجلس). ثم ((تعرض الاستقالة مع تقرير مكتب المجلس او تقرير اللجنة العامة عنها بحسب الأصول في اول جلسة تالية لتقديمها , ويجوز بناء على اقتراح رئيس المجلس أو طلب العضو النظر في استقالته في جلسة سرية)).

ولا تعتبر الاستقالة نهائية الا من وقت ان يقرر المجلس قبولها (أنظر م. ٣٨٥) وقررت لائحة مجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٣ ان المجلس هو المختص بقول استقالة اعضائه. حيث تقدم الاستقالة كتابة الى رئيس المجلس ويجب ان تعرض على المجلس في اول جلسة تلي اليوم العاشر من تقديمها،

والعضو أن يقدم إستقالته قبل صدور قرار المجلس بقبولها (م. ١٧) واتفقت معها احكام المادة ١٥ من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة.

في حين صممت احكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ عن النص على استقالة عضو السلطة التشريعية. ولائحة تنظيم المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ .

ملء المحلات الشاغرة في السلطة التشريعية

يعتبر مفهوم خلو نيابة عضو السلطة التشريعية أوسع من المفاهيم السابقة لأنه يشمل كل من اسقاط العضوية عن النائب واستقالته ووفاته الخ... والأحكام الدستورية في بلدان البحث قد انقسمت بهذا الشأن إلى قسمين. قررت أحكام القسم الأول منها خلو نيابة النائب . في حين صمت القسم الآخر عن النص على ذلك.

وتباينت احكام الدساتير التي قررت هذا الخلو في تفاصيل الاجراءات الخاصة بالمدة التي يتم فيها ملء الخلو والقيود التي تمنع ملء الشغور وملء الشغور نفسه بطريقة الانتخاب او التعيين.

لقد قضت احكام طائفة من الاحكام الدستورية في هذه البلدان انه اذا خلا مقعد احد اعضاء ((السلطة التشريعية)) قبل نهاية مدة لاي سبب من الاسباب اختير بدل عنه بنفس الطريقة المنصوص عليها في الدستور مدة العضو الجديد حتى نهاية سلفة كما ورد في دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ ومصر لأعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١ والدساتير السودانية لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ والجزائر لأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ وسوريا لأعوام ١٩٢٠ و ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ والعراق لعام ١٩٢٥

والدستور اللبناني والاردن لعام ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ والكويت لعام ١٩٦٢ او البحرين لعامي ١٩٧٣ و ٢٠٠٢ ودولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ٢٠٠٣ . على ان هذه الدساتير قد تغيرت في تفصيل هذا الحكم.

مثال ذلك قيدت مجموعة من هذه الدساتير ملء الشغور اذا وقع الخلو خلال الستة الشهور السابقة على نهاية مدة المجلس بعدم اجراء انتخاب نائب جديد لملء هذا الشغور في دساتير سوريا لعام ١٩٣٠ (م. ٦١) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٤٨ ف. ٢) ودستور ١٩٥٣ (م. ٥٤) والدستور اللبناني (م. ٤١) في حين صممت عن النص على هذا القيد احكام دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٦ و ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ و ج.م.ع. لعام ١٩٧١ ودساتير السودان لاعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدستور العراقي لعام ١٩٢٥ ودستوري سوريا لعامي ١٩٣٠ و ١٩٧٣ والبحرين لعام ٢٠٠٢ (م. ٥٩) وقطر لعام ٢٠٠٣ (م. ٨٣) .

وعلاوة على ما تقدم تغيرت احكام هذه الدساتير التي قررت ملء الخلو في طريقة ملء الخلو بالانتخابات او التعيين في الاحكام الدستورية التي قررت الجمع بين انتخاب وتعيين اعضاء السلطة التشريعية (راجع الباب الثاني من هذا الجزء) او بالتعيين فقط في الاحكام الدستورية التي قررت تعيين اعضاء السلطة المؤقتة.

لقد قررت مجموعة من هذه الدساتير ان يتم ملء الخلو بنفس الطريقة التي تولى بها النائب عضويته في السلطة التشريعية أي بالانتخابات اذا كان منتخباً وبالتعيين اذا كان معيناً مثل دساتير سوريا لعام ١٩٢٠ ومصر لاعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ و ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ والسودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٧٣ هي التي قضت بالجمع بين الانتخابات

والتعيين لعضوية هذه السلطة (أنظر الجمع بين الانتخاب والتعيين في الباب الثاني من هذا الجزء).

أما الدساتير التي قررت قيام السلطة التشريعية بالانتخاب فقط فقد قضت ملء الخلو بهذه الطريقة نظراً لعدم وجود عدد من أعضاء هذه السلطة معينين كما هي الحال في دساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ والدستور اللبناني والسودان لعامي ٦٤ و ١٩٨٥ والمصري لعام ١٩٥٦ وج.ي. لعام ١٩٩٠. بينما يتم ملء الخلو بالتعيين في القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. والاعلان الدستوري الصادر في ١٩٧٨/٢/٦ في ج.ع.ي. نظراً لقيام مجلسي الوطني والشعب التأسيسي بهذه الطريقة.

وقررت وثيقة الوفاق اللبناني التعيين بصورة استثنائية طبقاً للرقم ٦ منه الذي نص على ان يزداد عدد أعضاء مجلس النواب الى ١٠٨ مناصفة بين المسلمين والمسيحيين ، أما المراكز المستحدثة على اساس هذه الوثيقة والمراكز التي شغرت قبل اعلانها فتملأ في صورة استثنائية ولمرة واحدة بالتعيين من حكومة الوفاق الوطني المزمع تشكيلها)) وهو ما تم مؤخراً.

وامتد التباين في هذه الاحكام الدستورية الى المدة التي يتم فيها ملء الشغور. لقد نصت مجموعة من هذه الدساتير على ان لا تزيد المدة التي يتم فيها ملء الشغور عن ستين يوماً في دساتير مصر لأعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ والاردن لعام ١٩٥٢ (م. ٨٨) ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي. والدستور اللبناني والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. والدستور اللبناني ودساتير سوريا لأعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ والسودان لعامي ١٩٧٣ و ١٩٨٥. والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ٨٤) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٤٦) و ٢٠٠٢ (م. ٥٩) وقطر لعام ١٩٧٢ (م. ٤٧) و ٢٠٠٣ (م. ٨٣) والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧٢ (م. ٧٤).

وبالمقابل قرر الدستور السوري لعام ١٩٢٠ ان ينتخب النائب البديل للنائب الذي شغل مقعده (م.٩٢) دون تحديد المدة وتجري الانتخابات الجديدة في الحال في حالة الشغور في الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ (م.٤٧). بينما حدد الدستور السوري لعام ١٩٧٣ مدة الانتخابات الجديدة لملء شغور المقعد في مدة تسعين يوماً (م.٩٥) وهو نفس الحكم الذي قضى به قانون المجلس الوطني العراقي لعام ١٩٨٠ (م.١٠) وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ (م.١٢٨).

وصممت عن تحديد مدة ملء شغور المقعد احكام دساتير السودان لعامي ١٩٥٦ و ١٩٦٤ والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ والاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ , مثال ذلك نصت المادة ٥٠ من دستور السودان لعام ١٩٥٦ وقابلتها المادة ٤٨ من دستور ١٩٦٤ على ما يلي :

١- عندما يخلو مقعد منتخب تجري انتخابات جديدة لشغله حسب النظام الخاص بذلك.

٢- عندما يخلو مقعد معين يشغل المقعد بتعيين من مجلس السيادة (القي التعيين في دستور ١٩٦٤ وبقيت الاحكام الخاصة بالانتخاب). اما احكام دستوري الجزائر لعامي ١٩٧١ و ١٩٨٩ (م.١٠٦) فقد قضت بأن : يحدد القانون شروط استخلاف النائب في حالة شغور مقعد.

في حين قضى دستور السودان لعام ١٩٩٨ بأنه: عند خلو مقعد العضو، ينتخب خلفه بحسب الحال، كيفما تيسر في مدى ستين يوماً (ف ٢ م ٦٩). وهو نفس الحكم الذي قرره دستور السودان للعام ٢٠٠٥ مع الأخذ بالإعتبار تقاسم السلطة التشريعية بين الأحزاب والقوى السياسية المذكورة اعلاه، حين نصت المادة ٨٧- ف ٢ على أنه عند خلو مقعد عضو أو ممثل ، ينتخب خلفه حسب الطريقة المحددة في هذا الدستور في غضون ستين يوماً .

وصممت احكام دستاير اخرى في بلدان البحث عن ملء الشغور بالكامل مثل
دستاير ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.ي. لاعوام ١٩٦٤ و ١٩٦٥ و ١٩٦٧
والدستور التونسي والدستور الجزائري لعام ١٩٦٣. هذا واذا كان يرجع تقرير
الشغور (في المجلس) الى الدستور السوري لعام ١٩٢٠ في الاحكام الدستورية
العربية. فان عدم تقرير الشغور يرجع الى دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ في
الاحكام الدستورية الاخرى التي صممت عن النص على ذلك. اما كيفية
الاجراءات التي يتم ملء الشغور بها فهي نفس الاجراءات التي تتم في انتخابات
السلطة التشريعية وتعيين الاعضاء في السلطة التي قررت احكامها الدستورية
ذلك. وتنتهي مدة نيابة عضو هذه السلطة (وفي حالة الشغور أيضاً) في حال
انتهاء مدة المجلس او في حال قرار المجلس اسقاط عضويته أو قبول استقالته
أو موته.

الباب الثاني

رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

تشمل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كل من اقتراحات أعضاء السلطة التشريعية برغبات ومناقشة برامج الوزارة والأسئلة والاستجواب الذي يوجهه النواب لأعضاء الحكومة والتحقيق البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة والثقة بالحكومة.

١- الاقتراحات برغبات

تكاد تكون السمة العامة للأحكام الدستورية في الدول العربية القليلة في النصوص الدستورية بهذا الشأن. حيث قضت أحكام طائفة من دساتير بلدان البحث بالاقتراحات برغبات مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.م. لعام ١٩٧١ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي.

وبالمقابل صممت عن النص على الاقتراحات برغبات أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث مثل دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠ ولبنان لعام ١٩٥٢ وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ وج.ع.م. لعام ١٩٦٤ والدساتير السورية لأعوام ١٩٢٠ و ١٩٣٠ و ٢٩٥٠ و ٢٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ والدساتير العراقية لأعوام ١٩٢٥ و ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والدساتير الجزائرية لأعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦ والدساتير السودانية لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ والدستور التونسي ودستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠^(١) والمغرب لأعوام

(١) ومن الدساتير الأخرى التي صممت عن النص على تقديم الاقتراحات برغبات الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ودساتير الدول الأفريقية التي استقلت عن فرنسا.

١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقطر لعام ١٩٧٢ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودستور اتحاد الجنوب العربي ودستور دولة للامارات العربية لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢.

بيد ان الدساتير التي قضت بالاقتراحات برغبات قد تغيرت في احكامها . حيث نصت بعض منها على ان تقوم السلطة التشريعية بـ ((ابداء رغبات او اقتراحات في المسائل العامة)) مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦ (م. ٩٢) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٢٦) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٩٠). في حين خول القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. للمجلس الوطني ابداء الملاحظات وجب ان تبين للمجلس ذلك (م. ٢٧). وذلك لن المجلس الوطني سلطة مؤقتة مهمته الاساسية وضع دستور دائم للبلاد في حين نصت احكام دستوري الاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ على انه يجوز لاي عضو من اعضاء المجلس ان يطرح على بساط البحث مسألة بشأن أي امر له صلة بالادارة العامة (م. ٤٠ من دستور ١٩٢٨ وم. ٥٢ من دستور ١٩٤٧).

وبالمقابل قررت احكام دستوري الكويت (م. ١١٣) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٧٣) حق السلطة التشريعية ابداء رغبات للحكومة في المسائل العامة وان تعذر على الحكومة الاخذ بهذه الرغبات وجب ان تبين للمجلس اسباب ذلك وللمجلس ان يعقب بيانها مرة واحدة.

وعملت بداية صيغة هذا الحكم في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ الذي خول لمجلس الشورى ((حق تقديم توصيات للحكومة في المسائل العامة الخ .)). على انه اذا كانت الاحكام الدستورية التي نصت على ذلك في ج.ع.ي. قد جعلت هذه التوصيات والرغبات تقدم للحكومة بأجمعها. فإن ابداء رغبات في موضوعات عامة الى رئيس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء على انفراد (م. ١٣٠) وللمجلس الشورى حق ابداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة،

وأن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات، وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك ، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة (م. ١٠٨).

في حين إكتفى دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ بالنص على أنه :- للمجلس النواب إبداء رغبات مكتوبة للحكومة في المسائل العامة، وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس كتابة أسباب ذلك (م. ٦٨).

وعلى هذا المنوال سار دستور السودان الإنتقالي لعام ٢٠٠٥ حيث نص في المادة ١٠٤ منه على أنه: - مع مراعاة لائحة المجلس المعني، يجوز لأي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية أو أي من لجانهما أن يطلب من أي وزير قومي إحاطته بالعلم شخصياً حول أي موضوع أو شأن .

ولم ينحصر التباير على هذه الاحكام الدستورية فقط , بل وتعداه الى احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث. إذ قررت احكام اللوائح والأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية في بلدان البحث. هذا الحكم بتسميات مختلفة في لوائح مجالس الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي. والشعب في ج.م.ع. مثال ذلك نصت المادة ١٩٤ من لائحة مجلس الشعب المصري على ان ((يحق لكل عضو ان يطلب احاطة رئيس الوزراء او غيره من اعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه اليه)) شريطة ان يقدم الطلب وجوباً ((كتابة الى رئيس المجلس محمداً اية الامور التي يتضمنها ومبيناً صفتها العامة والعاجلة وتقيد طلبات الاحاطة في سجل خاص بها وفقاً لتاريخ ورودها)) (ف. ٢ من م. ١٦٤).

كما نصت هذه اللائحة على حق مكتب المجلس في ان ((يقرر حفظ طلب العضو بناء على توفر الشروط المنصوص عليها في اللائحة والاكتفاء بتبليغه كسؤال يجاب عنه كتابة الى الموجه اليه اخطار العضو كتابة بما قرره مع احتفاظ العضو بحق الاعتراض على ما قرره مكتب المجلس بطلب كتابي مسبب

يقدمه خلال اسبوع من تاريخ الاخطار , ويعرض الرئيس اعتراض العضو على اللجنة العامة في اول اجتماع لها (راجع م. ١٩٤).

واذا كانت احكام لائحة مجلس الشعب قد فصلت هذا الموضوع بالشكل المذكور اعلاه فان احكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. لم تقضي بضرورة ان تكون المقترحات برغبات مكتوبة. حيث اكتفت بالنص على ان ((يقدم العضو الى الرئيس ما يقترحه من رغبات في الامور الداخلة في اختصاص المجلس او التي يرى توجيهها الى الحكومة في المسائل العامة وتسري في شأن هذا الاقتراح الاحكام المقررة في المادة ١٨ من اللائحة , والمجلس في حالة الاستعجال ان يقرر نظر الاقتراح او رغبة مباشرة دون احواله الى اللجنة المختصة. فإذا قرر المجلس مناقشته فوراً احواله الى لجنة لبدء رأيها فيه في نفس الجلسة على انه لا يجوز ان تجري المناقشة الا بعد خمسة ايام من تاريخ عرض الامر على المجلس اذا طلبت الحكومة او الوزير المختص ذلك , ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المداولة الا بقرار من المجلس)) ومع تقارب احكام لائحة مجلس الامة الكويتي ومجلس النواب اليمني في هذا الشأن غير انها قد اختلفتا في المدة التي تجري فيها المناقشة بعد تقديم الاقتراح من خمسة ايام في لائحة مجلس النواب اليمني الى اسبوع في لائحة مجلس الامة الكويتي طبقاً للمادة ١١٨ , التي نصت على ان يقدم العضو الى الرئيس ما يقترحه من رغبات في الامور الداخلة في اختصاص المجلس او التي يرى توجيهها الى الحكومة في المسائل العامة , وتسري في شأن هذا الاقتراح الاحكام المقررة في الفقرة الاولى من المادة ٩٧ بشأن اقتراحات القوانين , والمجلس في حالة الاستعجال ان يقرر نظر الاقتراح بقرار او برغبة مباشرة دون احواله الى اللجنة المختصة وللحكومة او الوزير المختص طلب تأجيل مناقشة الاقتراح لمدة اسبوع على الأكثر فيجاء هذا الطلب ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة

الا بقرار من المجلس. بينما تدرج طلبات الاحاطة التي يتم تبليغها في جدول اعمال الجلسة التالية لانقضاء اسبوع على ابلاغها بحسب اهمية وخطورة الامور التي تتضمنها (م. ١٩٥) في لائحة مجلس الشعب المصري.

ومع أن لاتحتي مجلس الشعب المصري ومجلسي الشورى في ج.ع.ي. قد قررتا حق عضو المجلس طلب الاحاطة (في لائحة مجلس الشعب) والاقتراح برغبات (في لائحة مجلس الشورى) فإن لائحة مجلس النواب اليمني قضت بان تقدم توصيات للحكومة من قبل المجلس بشكل عام طبقاً لما ورد في المادة ١١٣ منها كما يلي : ((المجلس النواب حق تقديم توجيهها للحكومة في المسائل العامة , فإذا تعذر على الحكومة تنفيذ هذه التوجيهات وجب عليها ان تبين للمجلس سبب ذلك , فإذا تبين للمجلس ان الاعذار التي تقدمت بها الحكومة غير مبررة جاز له ان يلزم الحكومة بتنفيذ هذه التوجيهات)).

وعلاوة على ما تقدم قررت لائحة مجلس النواب اليمني حق عضو المجلس في ان : يقدم الى رئيس المجلس ما يقترحه من رغبات يرى توجيهها الى الحكومة في المسائل العامة والمجلس في حالة الاستعجال أن يقرر نظر الاقتراح بقرار او برغبة مباشرة دون احواله الى اللجنة المختصة (م. ١١٤) دون اللجوء الى التفاصيل التي وريت في لائحة مجلس الشورى بهذا الصدد. بيد أن لائحة مجلس الشورى قررت في المادة ١٨ منها ان تشكل بالمجلس لجنة دائمة تختص بممارسة الامور العاجلة التي يختص بها المجلس وذلك في حالة غياب المجلس ما عدا الامور المنصوص عليها في المواد ٦٥ و ٨٤ و ٩٠ و ١١٨. أي ان الاقتراحات برغبات في المسائل العامة تقدم أثناء غياب المجلس أيضاً الى اللجنة الدائمة وتعرض على المجلس من أجل تحديد وقتاً للانتهاء من مناقشة أحد الموضوعات بما فيها هذه الاقتراحات الخ . (م. ٦٤). واشترطت هذه اللائحة ان تسري عليها المداولة مثل جميع المداولات وموافقة المجلس عليها

من عدمه (م. ٨٤). كما قيدت لائحة مجلس الشورى المدة التي يجب ان تجري فيها المناقشة فحددها بان تكون بعد خمسة ايام من تاريخ عرض الامر على المجلس اذا طلبت الحكومة او الوزير ذلك. وللمجلس تأجيل المداولة بشأن الاقتراح برغبات في المسائل العامة لمدة أكثر من المدة السابقة اذا قرر المجلس هذا التأجيل طبقاً للنصوص المقررة في اتخاذ قراراته. ومن الطبيعي ان يرفض المجلس الاقتراح برغبات حيث لا تعتبر جميع الاقتراحات مقبولة. إذ تقيد بشروط قبولها مثل استرداد الاقتراح (م. ٩٨). وحق رئيس المجلس ان يحدد غرضه من عدمه ومراعاة احكام المجلس بشأن اللياقة في الحديث (م. ٩٩). بينما لم ترد هذه الاحكام التفصيلية في لائحة مجلس النواب. الا أن لائحة المجلس الأخير قد خولت لهنية رئاسة مجلس النواب حق استبعاد كل اقتراح يشمل عبارات غير لائقة وفيها مساس بكرامة الاشخاص والهيئات او ضرر بالمصلحة العامة للبلاد او يتضمن استجواباً او تحقيقاً او مناقشة مما لا تنظمه احكام خاصة في الدستور او في هذه اللائحة (م. ١٠٥). واذا كانت الاقتراحات برغبات التي يتقدم بها اعضاء السلطة التشريعية الخطوة الأولى في رقابة هذه السلطة على السلطة التنفيذية. فان الخطوة التالية في هذه الرقابة هي توجيه الاسئلة لاعضاء السلطة التنفيذية.

٢- الأسئلة

يقصد بالسؤال الاستيضاح عن قضية معينة يوجهه احد النواب الى الوزير او الحكومة وتوجيه الاسئلة لاعضاء الحكومة من قبل النواب طريقة مستمدة من التقاليد البرلمانية الانجليزية. اذا يلجأ النواب الى توجيه الاسئلة دون الاستجواب. الى درجة ان مجلس العموم البريطاني قد خصص الثلاثة ارباع الساعة الاولى من كل جلسة للاسئلة التي يجب عليها الوزراء عادة بكلمات ((نعم , أو لا أعرف)).

إن حق أعضاء السلطة التشريعية في أن يطلبوا في الجلسة العلنية لهذه السلطة إيضاحات عن بعض القضايا التي لا تستلزم بالنظر لبساطتها مناقشة أو تصويتاً لم تكن موضع نص خاص في الأنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في عهدها المبكرة.

لقد أتى السؤال من النائب لعضو الحكومة كنتيجة لطبيعة النظام البرلماني. ثم عزز هذا الحق بنصوص في الأنظمة الداخلية لهذه السلطة أخذت تتطور مع الزمن حتى أصبحت بعد صدور الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ مجيزة بشكل جازم وحق لكل في أن يوجه إلى الوزراء أو الوزارة ما يريد شريطة أن يقبل الوزير أو الوزارة ذلك. وتنقسم الأسئلة إلى قسمين ، السؤال الشفهي. والسؤال الكتابي.

الأسئلة الشفهية:

تدون الأسئلة الشفهية التي يوجهها النائب إلى عضو السلطة التنفيذية تباعاً في جدول خاص ، وفقاً لتاريخ ورودها . كما هي الحال في النظام الداخلي للسلطة التشريعية الفرنسية . وقد تقبل الوزارة أو لا تقبل بالجواب على السؤال . إذ قد يكون وارداً في غير وقته المناسب ، على أن السؤال الشفهي لا يفتح الباب لأكثر من محاورة بسيطة بين السائل والوزير لفترة لا تتجاوز خمس دقائق . وتتحصر المحاورة بين السائل والوزير المعني. ولا يسمح لمسائر النواب بالتدخل في المحاورة . وقد خصص المجلس الوطني الفرنسي للأسئلة الشفهية - جلسة في كل شهر بالإضافة إلى عشرة أسئلة توضع في رأس جدول كل جمعة^(١).

(١) مزيد من الاطلاع. راجع أنور الخطيب الأصول البرلمانية. مرجع سابق ص ٣٨٣-٣٨٤.

الأسئلة الخطية:

تعتبر الاسئلة المكتوبة من التقليد الانجليزي. ثم تبنتها السلطة التشريعية الفرنسية في عام ١٩٠٩. ويشترط في كل سؤال خطي أن يكون موجزاً وينشر بكامله في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس. كما ينشر جواب الوزارة عليه خلال شهرين .

ومع ذلك فانه من حق الوزارة ان تعلن بان المصلحة العامة تقضي بالامتناع عن الجواب كما ان لها ان تطلب مهلة اضافية لا تتجاوز شهراً.

والهدف من الاسئلة المختلفة حسبما كانت نية عضو السلطة التشريعية الفرنسية الذي اقترح ادخالها في النظام الداخلي للمجلس هو ان تستخدم هذه للاستعلام عن السياسة الخارجية وذلك لتوفير مناقشة شفوية قد لا تكون مناسبة . ويرى جانب من الفقه ان اعضاء السلطة التشريعية قد انحرفوا بالاسئلة الخطية عن غايتها الحقيقية في البلدان ذات التقاليد البرلمانية العريقة فأصبحت كثيرة العدد من جهة , وتتناول أموراً تافهة من جهة ثانية . وأصبحت سبيلاً للحصول على فتاوى في تفسير القانون بشأن بدلات الايجار والنفقات يتذرع بها أمام المحاكم^(١). لذلك درجت الحكومة لكي تقطع الطريق على مثل هذه المسائل ان تجيب على المسألة جافظة للمحاكم حقها بالتفسير القضائي^(٢).

واذا كانت الحال على هذه الشاكلة في البلدان ذات الانظمة الدستورية العريقة بصدد الاسئلة فما هي احكام دساتير ولوائح السلطات التشريعية اليمن والدول العربية.

(١) نفس المرجع ص ٣٨٦.

(٢) نفس المرجع نفس الصفحة.

انقسمت احكام دستير بلدان البحث الى مجموعتين. قضت احكام المجموعة الاولى بحق عضو السلطة التشريعية في تقديم الأسئلة. وصممت احكام دستير المجموعة الثانية عن النص على ذلك.

والدساتير التي قررت حق عضو السلطة التشريعية في تقديم الأسئلة هي الدساتير المصرية لآعوام ١٩٢٣ و ١٩٣٠ و ١٩٥٦ و ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ و عام ١٩٦٤ و ج.م.ع. لعام ١٩٧١. و دستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠. والدساتير الجزائرية لآعوام ١٩٦٣ و ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦. والدساتير السودانية لآعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ و ٢٠٠٥. والدساتير السورية لآعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٥٣ و ١٩٦٢ و ١٩٦٤ و ١٩٧٣ و لحج لعام ١٩٥٢ (م.٦٣) والكويت لعام ١٩٦٢ (م.٩٩) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م.٦٦) و ٢٠٠٢ والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ (م.٩٣). وليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٢) و ١٩٦٣ (م.١٢٢) والعراق لعام ١٩٢٥ (م.٩٤) والاردين لعام ١٩٥٢ (م.٩٦). وقطر لعام ٢٠٠٣. هذا وتجدر الاشارة الى ان حق تقديم الأسئلة يرجع الى القانون رقم ٧ بتحويل اعضاء مجلس شوري القوانين حق توجيه الأسئلة الى النظر الصادر عام ١٩١٢ من حيث المبدأ. غير ان هذا القانون قد اشترط ان يوجه اعضاء مجلس شوري القوانين السؤال الى النظر فيما يختص بالمسائل الادارية ذات الصلة مع مراعاة الشروط التالية :

- ١- يقدم بمسكرتارية مجلس شوري القوانين قبل توجيه السؤال بخمسة أيام على الأقل اخطار كتابياً مشتملاً على نص السؤال.
- ٢- لرئيس مجلس شوري القوانين ان يرفض او ان يطلب تعديل أي سؤال يرى أنه يحتوي على طمس شخصية أو ان كان من شأنه إثارة الاحقاد

والضغائن بين العناصر المكونة للامة وكذا كل سؤال له مساس
بالعلاقات او بالاتفاقيات الدولية (م. ١).

ويجيب النظر على الاسئلة التي توجه اليهم بهذه الكيفية ومع ذلك فان لهم
الحق في عدم الاجابة على أي سؤال كان اذا رأوا ان المصلحة العامة تقتضي
ذلك (م. ٢). زد على ذلك اشترط هذا القانون عدم جواز مناقشة النظر مطلقاً في
اجوبتهم (راجع م. ٣). علماً بأن مجلس شوري القوانين لم يكن يتمتع
باختصاصات السلطة التشريعية.

أما الدساتير التي صممت عن تقرير حق النائب في توجيه الاسئلة للوزير
والوزارة فهي الدستور السوري لعام ١٩٢٠ والدستور اللبناني والدستور
التونسي ودستور العراق لعامي ١٩٦٤ و ١٩٧٠ والميثاق المقدس في اليمن
لعام ١٩٤٨ ودستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ ودستور ج.ي. لعام
١٩٩٠ ودستور قطر لعام ١٩٧٢^(١) والاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ وقانون
الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ واتحاد الجنوب العربي ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢
وولاية دثينة لنفس العام والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢
و ١٩٩٦ ونظام مجلس الشورى لعام ١٩٩٣ في المملكة العربية السعودية.
والدساتير التي قررت نصاً حق عضو السلطة التشريعية توجيه الاسئلة قد
تغايرت في احكامها في كل من تقديم الاسئلة الشفهية والخطية كما هي الحال في
دساتير الجزائر لاعوام ١٩٦٣ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦. في حين انحصر تقديم النائب
للاسئلة الكتابية في الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ (م. ١٦٢).

واذا كانت الدساتير الجزائرية المذكورة اعلاه قد قضت بالاسئلة الكتابية
والشفهية او المكتوبة فقط، فان الدساتير الاخرى في بلدان البحث التي قضت

(١) ومن الدساتير الاخرى التي لم تنص على ذلك الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ودستور المانيا
الاتحادية لعام ١٩٤٩ و دستور ايطاليا ١٩٤٧ ودستور اليابان ١٩٦٣ وأغلب دساتير البلدان
التي تحرزت عن فرنسا.

بحق النائب في توجيه الأسئلة سواء كانت خطية أم شفوية وهو ما يفهم من أحكامها كل من الأسئلة لم تحدد أن كانت خطية أم شفوية وهو ما يفهم من أحكامها كل من الأسئلة الشفهية والخطية معاً كما هي الحال في الدساتير المصرية لأعوام ١٩٢٣ (م. ١٠٨) وسوريا لأعوام ١٩٣٠ (م. ٥٢) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٥٦) و ١٩٦٩ (م. ٥٥ ف. ١) و ١٩٧٣ (م. ٧٠).

و ١٩٩٨ (م. ٨٤ ف. ١). والدساتير السودانية لأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ (م. ٦٢) و ١٩٧٣ (م. ١٤١) و ١٩٩٨ (م. ٨٤ ف. ١).

والعراق لعام ١٩٢٥^(١) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٢٢) و ١٩٦٣ (م. ١٢٣). والاردن لعامي ١٩٤٧ (م. ٤٠) و ١٩٥٢ (م. ٩٦) والكويت (م. ٥٥) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٦٧) و ٢٠٠٢ (م. ٩١).

ومع أن جل أحكام الدساتير التي قررت حق النائب في توجيه الأسئلة بان يكون توجيهها الى رئيس الوزراء او الوزراء فان دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ قد حصر حق النائب في توجيه الأسئلة الى رئيس مجلس الوزراء فقط طبقاً للفقرة ب من المادة ٦١ منه كما يلي : الأسئلة المطروحة من أعضاء مجلس الشورى حول أي شأن يتعلق بأعمال الوزارات او المصالح أو المؤسسات الحكومية يجب أن توجه إلى رئيس مجلس الوزراء الذي يحق له أن ينتدب أو يستصحب معه الوزير المختص أو من يتوب عنه لتولي الإجابة على الأسئلة.

في حين قرر دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ أنه لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أو مجلس النواب أن يوجه الى الوزير أسئلة مكتوبة لإستيضاح الأمور الداخلة في إختصاصهم، وللأسئلة وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة فإن أضاف الوزير جديداً تجدد حق العضو في التعقيب، ولا يجوز أن يكون

(١) دستور الصومال لعام ١٩٦٠ (م. ٨٩) ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٧٧).

السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة بالسائل أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكليه (م. ٩١).

وبالمقابل إنحصرت احكام الدستور القطري لعام ٢٠٠٣ بهذا الشأن في انه لكل عضو من اعضاء مجلس الشورى أن يوجه الى رئيس الوزراء والى أحد الوزراء أسئلة لإستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. والسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة (م. ١٠٩).

وأنت احكام الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ أكثر إيجاز بهذا الشأن فقد إنحصرت على أنه:- لعضو المجلس الوطني أن يوجه أي سؤال الى أي وزير اتحادي عن أي موضوع فيما يتصل بالمهام المسندة إليه، وعل الوزير أن يدلي بالبيانات مع مراعاة احكام اللاتحة (م. ٨٤ ف ١).

وقد كان أساس الحكم الذي قرره دستور السودان لعام ٢٠٠٥ الذي نص على في المادة ١٠٣ على أنه:- يجوز لأعضاء الهيئة التشريعية القومية في أي من المجلسين، وفي إطار صلاحيات المجلس المعني ووفق لاحتته، توجيه أسئلة للوزير القومي عن أي موضوع يتعلق بواجباته، وعلى الوزير موافاة المجلس المعني بالإجابة على وجه السرعة.

لم تشذ احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة المؤقتة والتشريعية في التباين في حق النائب في توجيه الاسئلة. حيث اذا كانت جل احكام اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطة قد نصت على ان يوجه السؤال من قبل عضو واحد في هذه السلطة الى وزير واحد في الحكومة. فان لاتحتي المجلس القومي التأسيسي التونسي لعام ١٩٥٦ ومجلس الشعب التأسيسي في ج.ع.ي. قد صممتا عن النص على توجيه الأسئلة الكتابية او الشفهية.

وبالمقابل قضت احكام اللاتحة الداخلية لمجلس النواب التونسي لعام ١٩٧٩ بأنه ((لكل نائب ان يتقدم الى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية عن

طريق مجلس النواب. وتجيب الحكومة كتابياً على السؤال الكتابي وينشر بالرائد الرسمي لمداوولات مجلس الأمة. وتجيب الحكومة على السؤال الشفاهي في نفس الجلسة العامة أو في جلسة لاحقة ((ق. ١٢):

ومع ان الدستورين السوريين لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ قد قررا تقديم الاسئلة الى الحكومة من قبل النائب كما سبق القول غير ان النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد أفرد باباً للأسئلة استهله بتعريف السؤال (م. ١٣٣). ثم قضى بأنه لكل نائب أن يوجه الاسئلة الى الحكومة عن طريق رئاسة المجلس خطية كانت ام شفوية (م. ١٣٥). واشترط ان يوجه السؤال الخطي الى الرئيس الذي يحيله الى الوزارة المختصة بعد ادراج خلاصته في جدول اعمال الجلسة التي تلي تقديمه (م. ١٣٦ ف. أ). بينما يوجه كل نائب السؤال الشفهي متى أراد وليس للرئيس ان يقبل في الجلسة الواحدة أكثر من خمسة أسئلة يمكن توزيعها على الجلسة وليس لغير السائل ان يشترك في المناقشة وليس له ان يتكلم أكثر من مرتين بعد توجيه السؤال. وان لا يستغرق كلامه أكثر من عشر دقائق وله عند الكلام وله عند عدم الاكتفاء ان يتقدم بسؤال خطي وللوزير ان يجيب فوراً او ان يرجي جوابه الى الجلسة التالية (ف.ب.م. ١٣٦).

ومع ان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد اتفقت في كثير من احكامها مع احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري وفيما يخص الاسئلة الشفهية بالذات (راجع م. ٦٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني). غير ان هذا النظام الداخلي. بخلاف النظام الداخلي لمجلس النواب السوري ، قد خصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل للأسئلة والاستجواب أثناء الدورات (م. ٤٥). وأعطى للحكومة حق الجواب في مدة عشرة ايام على الاكثر من تاريخ ابلاغه.... الخ (م. ٦٨).

لم يقتصر التغير على الاحكام السابقة فقط بل وتعداه الى الاحكام التشريعية في ج.ع.ي. ومجلس النواب في ج.ي. بهذا الصدد. حيث انه رغم ان احكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد قررت كل من الاسئلة الشفهية والخطية. إلا انها اعتبرت الاسئلة الخطية اساس. وحصرت الاسئلة الشفهية على مناقشة الميزانية والمواضيع المطروحة في المناقشة طبقاً لما جاء في المادتين ١٠٧ و ١١٣ من لائحة مجلس الشورى. لقد نصت المادة ١٠٧ على ان يقدم السؤال المقدم وفقاً للمادة السابقة الى رئيس الوزراء فور تقديمه ويترج في جدول اعمال اقرب جلسة , على ان يكون قد انقضى اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه الى رئيس الوزراء)). في حين تغيرت هذه الصفة في لائحة مجلس النواب اليمني الى ابلاغ الجهة المعنية بدلاً من رئيس الوزراء وترسل نسخة الى رئيس الوزراء للعلم (انظر م. ١٠٧).

ونصت المادة ١١٣ على انه ((لا تنطبق الاجراءات السابقة الخاصة بالاسئلة على ما يوجه منها الى رئيس الوزراء اثناء مناقشة الميزانية او أي موضوع مطروح على المجلس فان للاعضاء ان يوجهوها في الجلسة شفويًا)). وتطابقت معها المادة ١١٢ من لائحة مجلس النواب اليمني على ان لائحة مجلس النواب اليمني قد اُضيفت الى ما تقدم بأنه للعضو ان يوجه السؤال دون غيره وان يستوضح وان يعقب على الاجابة باجياز مرة واحدة ومع ذلك فلرئيس المجلس ان يأن حسب تقديره لعضو آخر بتطبيق موجز وله ان يأن لرئيس اللجنة المختصة في موضوع السؤال بابداء ملاحظة موجزة على الاجابة اذا طلب الاثن بذلك (م. ١٠٩). ويجوز للعضو ان يقدم السؤال ويطلب الاجابة كتابة وفي هذه الحالة ترسل الاجابة الى رئيس المجلس خلال اسبوعين لتبليغها الى مقدم السؤال وتشر هذه الاسئلة والاجوبة عليها بملحق محضر اسئلة المجلس الخ. . (م. ١١٠).

وإذا كانت احكام النظام الداخلي لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ قد قررت الاسئلة الشفوية والكتابية قد اقتربت من احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري من حيث المبدأ فإن احكام اللاتحة الداخلية لمجلس الشعب المصري قد قضت بأن تكون الاسئلة كتابية شأنها لا في ذلك شأن احكام الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ واحكام لاتحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ , ولاحتي مجلسي الشورى في ج.ع.ي. والنواب في ج.ي.

بيد أن لاتحة مجلس الشعب المصري قد اسهبت في تعريف السؤال وطريقة تقديمه وادراجه في جدول اعمال المجلس واترداده , في الثلاثة الفروع من الباب السابع منها . لقد قررت المادة ١٨٣ من اللاتحة ان يقدم : السؤال كتابية الى رئيس المجلس وتفيد طلبات توجيه الاسئلة بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص. ويبلغ رئيس المجلس السؤال الذي روعيت فيه احكام المواد السابقة الى الوزير الموجه اليه او الوزير المختص بشؤون مجلس الشعب . وللعضو مقدم السؤال الاعتراض خلال اسبوع على ما يبلغه به رئيس المجلس من حفظ طلبه لعدم توفر الشروط المذكورة ويعرض الرئيس هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس في اول جلسة مقبلة .

ومع ذلك حددت لاتحة مجلس الشعب المصري الحالات التي تكون الاجابة كتابية على الاسئلة وفقاً لما ورد في المادة ١٨٢ منها : -

اولاً: إذا طلب العضو ذلك.

ثانياً: إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات او معلومات احصائية بحتة.

ثالثاً: إذا كان السؤال مع طابعة المحلي يقتضي اجابة من الوزير المختص.

رابطاً: إذا وجه السؤال فيما بين ادوار الاعتقاد.

خامساً: الأسئلة المتبقية دون اجابة عنها حتى انتهاء دور الاعتقاد وتنتشر الأسئلة المنصوص عليها في البنود السابقة والاجابة الكتابية عنها بملحق خاص لمضبطة المجلس)).

واتفقت احكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ مع احكام لائحة مجلس الشعب المصري في شأن تقديم الأسئلة الى رئيس المجلس وتقيدها في سجل بحسب تواريخ ورودها. وتبلغ رئيس المجلس السؤال الى الوزير المختص الخ . (م.٣٢) غير ان لائحة مجلس الشعب السوداني قد اضافت الى ما تقدم الأسئلة الشفهية اثناء المناقشة وبعدم سريان الاجراءات المنصوص عليها في هذا الفصل على الأسئلة الموجهة الى الوزير اثناء مناقشة موضوع معروض على المجلس وللأعضاء ان يوجهوا أسئلة شفوية (م.٢٩).

وعلاوة على ما تقدم قضت هذه اللائحة بصدد موضوع الاجابة على الاسئلة ان : يخصص رئيس المجلس اربعين دقيقة من بداية كل جلسة للرد على الأسئلة ويجوز للوزير المختص ان يطلب تجميع الاسئلة المشابهة الموجهة اليه ليجيب عليها مرة واحدة. ويجب الوزير على الاسئلة الموجهة اليه في التاريخ الذي يتم ادراجها فيه بجدول الاعمال. على ان لا تأخذ اجابة الوزير على أي سؤال شكل بيان (م.٢٤) وأشبهت احكام لائحة مجلس الامة الكويتي في هذا الشأن اذ لكل عضو ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء اسئلة الاستيضاح الامور الداخلة في اختصاصهم . بما في ذلك الاستفهام عن امر يجهله العضو والتحقق من حصوله واقعة وصل علمها اليه. ولا يجوز ان يوجه السؤال من عضو واحد ويكون توجيهه الى رئيس مجلس الوزراء او الى وزراء واحد (م.١٢١).

واشترطت المادة ١٢٢ من اللائحة مثلها بعض اللوائح المذكورة اعلاه ان يكون السؤال موقعا من مقدمه , ومكتوبا بوضوح وايجاز قدر المستطاع وان يقتصر على الأمور التي يراد الاستفهام عنها بدون تعليق عليها وألا يتضمن عبارات غير لائقة او فيها مساس بكرامة الاشخاص او الهيئات او الاضرار بالمصلحة العليا للبلاد.

فإذا لم تتوفر في السؤال هذه الشروط جاز لمكتب المجلس استبعاده بناء على إحالة من الرئيس فان لم يقتنع العضو بوجهة نظر المكتب عرض الامر على المجلس للبت فيه دون مناقشة , وذلك قبل اتخاذ الاجراءات المنصوص عليه في المادة ١٢٣ من هذه اللائحة (م. ١٢٢). وبعد ان يبلغ رئيس المجلس السؤال المقدم الى رئيس مجلس الوزراء تو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج في جدول اعمال اول جلسة تالية من تاريخ ابلاغه الى رئيس مجلس الوزراء او الوزير (م. ١٢٣) يجب رئيس مجلس الوزراء او الوزير على السؤال في الجلسة المحددة لنظرها ولرئيس مجلس الوزراء او الوزراء المختص ان يطلب تأجيل الاجابة الى موعد لا يزيد عن اسبوعين فيجاب الى طلبه ولا يكون التأجيل لأكثر من هذه المدة الا بقرار من المجلس . ولرئيس مجلس الوزراء او الوزير عواقفه موجه السؤال او في حالة غيابه ان يودع الاجابة او البيانات المطلوبة في الامانة العامة للمجلس لإطلاع الأعضاء عليها ويثبت ذلك في مضبطة الجلسة (م. ١٢٤).

وقسم النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي السؤال الى الأسئلة الشفهية والأسئلة المستعجلة والأسئلة الكتابية خص كل نوع منها باب بكامله في هذا النظام، فالمقصود بالسؤال الشفهي طلب جواب على سؤال يقدمه النائب الى الوزير الأول أو الوزراء حول السياسة العامة للحكومة أو السياسة الخاصة القطاعية... الخ (م. ٢٧٨). تخول الحق لكل نائب في تقديم أسئلة شفوية... الخ

(م. ٢٧٩). وتخصص جلسة يوم الاربعاء للنظر في الأسئلة الشفهية (م. ٢٨١). ويحال السؤال الشفهي على الحكومة للجواب عنه في أجل لا يتعدى عشرين يوماً من تاريخ التوصل به... الخ (م. ٢٨٢).

أما الأسئلة الآتية المستعجلة فيمكن للنواب أن يتقدموا بأسئلة الى السادة الوزراء، تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر بإجماع الرأي العام.. الخ (م. ٢٩٥). يبلغ رئيس مجلس النواب السؤال الآتي الى الحكومة بعد إستشارة رؤساء الفرق بمجرد ما يتوصل به ويتفق عند الإقتضاء مع الوزراء المعنيين على برمجة السؤال الآتي والجواب عنه في اول جلسة قادمة للأسئلة الشفهية ليوم الأربعاء (م. ٢٩٦). وتدرج الأسئلة الآتية في بداية جلسة يوم الأربعاء (م. ٢٩٧).

أما الأسئلة الكتابية فتحرر من قبل واضعها، ويعطى الرئيس في بداية كل جلسة عامة عن مضمونها الإجمالي، وتنتشر في الجريدة الرسمية (م. ٢٩٨) وقد اشترط هذا النظام أن لا تتضمن الأسئلة الكتابية توجيه أية تهمة شخصية الى الوزراء أوالموجه اليهم السؤال (م. ٢٩٩). ويجب الوزير على السؤال الكتابي في مدة لا تتجاوز عشرين يوماً من تاريخ إحالة السؤال (م. ٣٠٠). والجدير بالإشارة الى ان القاعدة العامة في سقوط الأسئلة الموجهة الى الحكومة في حالتين:

الحالة الأولى : استقالة الوزير الموجه إليه السؤال.

والحالة الثانية: انتهاء دور انعقاد المجلس.

على ان الحكومة لا تقوم بالاجابة على الاسئلة احياناً مثال ذلك كان حصيلة الدورة من البرلمان المغربي المنتخب ١٩٨٤ انه لم تتم الاجابة على ١٣٥ سؤال من ١٤٤ سؤال في هذه الدورة^(١).

٣- التحقيق البرلماني ..

يقصد بالتحقيق البرلماني رغبة السلطة التشريعية في الاطلاع على معلومات عن السلطة التنفيذية تتيج لها ممارسة صلاحياتها مثل تكليف لجنة من أعضائها بجمع المعلومات وتقديم تقرير تتخذ هذه السلطة على ضوئه القرار المناسب. وحق السلطة التشريعية بتعين لجنة لاجراء تحقيق برلماني يأتي من الفكرة القائلة بان سلطة تشريعية مدعوة للفصل في قضية ما يجب عليها ان تتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية سواء نص الدستور على التحقيق البرلماني ام لم ينص.

ويرجع حق السلطة التشريعية في استخدام التحقيق البرلماني الى البرلمان الانجليزي منذ نهاية القرن السابع عشر. وعرفته فرنسا على نطاق ضيق قبل صدور دستور ١٨٧٥ بواسطة اللجان الدائمة للسلطة التشريعية الفرنسية , التي كانت تتسع صلاحياتها باستمرار. اذ لم تحصره على الاعمال التشريعية من قبل السلطة التشريعية.

والهدف من استخدام التحقيق البرلماني التأكد من سير الاعمال في مصالح الدولة وتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام , وتثير التساؤل عما اذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الوزارة السياسية.

ومن أجل ان تتمكن لجنة التحقيق البرلماني من القيام بمهمتها ينبغي ان تتمتع بصلاحيات استجواب الموظفين في دائرة او مؤسسة حكومية وغير

(١) لمزيد من الاطلاع راجع. رقية مصدق. القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الثاني ، دار توبقال للنشر الدار البيضاء - ط ٢ - ١٩٩٢ ص ٧٦.

الموظفين فيها بهدف الحصول على معلومات معينة . غير ان هذا لا يعني ان لهذه اللجنة سلطة مباشرة على الموظفين . إذ تقتصر سلطتها على الوزير الذي هو رئيس كل الموظفين التابعين لادارته , فالوزير هو الذي يلزم موظفي وزارته بان يجيبوا على اسئلة لجنة التحقيق البرلماني على ما تفرضه شرعة سر المهنة.

لذلك فانه عندما تكلف السلطة التشريعية لجنة بالتحقيق البرلماني , فانه يجب على الوزير المعني ان لا يتأخر عن ان يعلن لها انه يضع تحت تصرفها كل الوسائل الضرورية التي يمتلكها.

ومثول المواطنين من غير الموظفين امام لجنة التحقيق البرلماني لم يكن ملزماً في النظام الفرنسي الامر الذي ادى الى اصدار قانون سنة ١٩١٤ المتعلق بلداء الشهادة امام لجان التحقيق البرلماني.

والجدير بالاشارة الى ان لجان التحقيق البرلماني ليست هيئة قضائية , وعليه فانه ليس من اختصاصها الامر بتفتيش البيوت او ان تقرر المصادرة , او اصدار مذكرات التوقيف . إذ تقتصر صلاحياتها على سماع شهادة الشهود فقط . على ان الشاهد الذي يدعى للمثول امام اللجنة البرلمانية للتحقيق يجبر على الحضور وحلف اليمين . واذا رفض الحضور او حلف اليمين فانه يتعرض لعقوبة مزدوجة . غير ان هذه العقوبة تكون من قبل المحاكم القضائية وليس من قبل لجنة التحقيق البرلماني^(١) . طبقاً لما يقضي بها القانون . ويتم احضار الشاهد اذا رفض بالقوة بناء على طلب النيابة.

والشاهد الذي يحلف اليمين ويخفي الحقيقة يحكم عليه من قبل المحكمة الجزائية بجريمة الشهادة الكاذبة وفقاً لأحكام قانون الاجراءات الجزائية.

(١) مزيد من الاطلاع . راجع انور الخطيب , الاصول البرلمانية مرجع سابق : ص ٣٧٤-٣٧٥.

إن لجنة التحقيق البرلماني ليست أكثر من جهاز لجمع المعلومات. وعليه فإنه ليس لها أن تتخذ قراراً ما بشأن القضية التي تحقق فيها. وإذا كشف تحقيقها عن أعمال تقع تحت طائلة قانون العقوبات فإن عليها أن تبلغ الأمر إلى الجهات المختصة. وتحيل ملف التحقيق لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وتتحصر مهمتها فيما عدا ذلك بتقديم تقريرها إلى السلطة التشريعية مشفوعاً بالافتراضات التي ترتبها.

وإذا كان الأمر على هذه الشاكلة من الناحية الفقهية النظرية البحتة فيما هي أحكام الدساتير اليمنية والعربية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري.

وبالعودة إلى النصوص الدستورية في اليمن والدول العربية نجد أن هذه الأحكام قد انقسمت إلى قسمين. قررت أحكام القسم الأول التحقيق البرلماني نصاً في دساتير سوريا لأعوام ١٩٢٠ (م. ٩٥) و ١٩٣٠ (م. ٧٥) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٥٢) و ١٩٥٣ (م. ٦٢) و ١٩٧٣ (م. ٧٣). وفي دستور مصر لعامي ١٩٢٣ (م. ١٠٨) و ١٩٣٠ (م. ١٠٨) وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ (م. ١٢٣) ودساتير السلطنة الحجازية لعام ١٩٥٢ والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١١٤). وج. ي. د. ش. لعامي ١٩٧٠ (م. ٨١) و ١٩٧٨ (م. ٨٤).

والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٧٤) و ٢٠٠٢ (م. ٦٩). بيد أن أحكام هذه الدساتير قد تغايرت في هذا الشأن. حيث لكل مجلس وفقاً لنظامه الداخلي أن يجري تحقيقاً في مسائل معينة تدخل في حدود اختصاصه في دستور ليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٢٣) و ١٩٦٣ (م. ١٢٣). والمجلس حق إجراء التحقيق يسير في مسائل معينة داخله في حدود اختصاصه في الدستور الحجازي لعام ١٩٥٢ (م. ٦٥).

وإذا كانت أحكام الدساتير الثلاثة السابقة بهذه العمومية فإن دستور الكويت والبحرين قد نصت على قيام لجان التحقيق هذه والزمّت الوزراء وجميع موظفي الدولة بتقديم الوثائق اللازمة للجان التحقيق إذ يحق للمجلس في كل

وقت ان يؤلف لجان تحقيق او يندب عضواً او اكثر من اعضائه للتحقيق في أي امر من الامور الداخلة في اختصاص المجلس ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم في دستوري الكويت (م. ١١٤) والبحرين لعام ١٩٧٣ (م. ٧٤). والسودان لعام ١٩٧٣ (م. ١٥٣) وان كان الدستور الاخير قد اتي بنص لم تأتي به الاحكام الدستورية المذكورة اعلاه وهو شرط موافقة رئيس الجمهورية على قرار السلطة التشريعية بتشكيل لجنة التحقيق البرلماني.

في حين يكون استدعاء المجلس الوطني أي موظف عام بعد إخطار رئيس الجمهورية في دستور السودان لعام ٢٠٠٥ طبقاً للمادة ١٠٥ - التي نصت على أنه : يكون للمجلس الوطني، أولي لجنة من لجانه، الحق في استدعاء أي موظف عام باستثناء رئيس الجمهورية ونائبيه أو أي شخص آخر للإدلاء بشهادة أو تقديم مشورة للمجلس أولي لجنة من لجانه ، على أنه لا يجوز التحقيق في أية مسألة تقع ضمن المسؤولية المباشرة للسلطة التنفيذية القومية إلا بعد إخطار رئيس الجمهورية.

كما نصت احكام دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١٣١) وج.ي. لعام ١٩٩٠ (م. ٧٠) على حق السلطة التشريعية في تشكيل لجان التحقيق البرلماني . وعلى هذا الاساس فان احكام ١٩ دستوراً عربياً قد قررته.

على ان دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ قد اشترط على لجنة التحقيق أن تقدم نتيجة التحقيق خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر طبقاً للمادة ٦٩ منه، التي نصت على أنه:-

يحق لمجلس النواب في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضو أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي امر من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس المبينة في الدستور على أن تقدم اللجنة أو العضو نتيجة التحقيق خلال مدة

أربعة أشهر من تاريخ بدأ التحقيق، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم .

وبالمقابل صممت عن تقريره احكام ٣٢ دستور عربي عن النص على ذلك، والدساتير التي صممت عن النص على التحقيق البرلماني في البلدان العربية هي دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعامي ١٩٥٨ و ١٩٦٤ والدساتير العراقية لاعوام ١٩٢٥ و ١٩٦٤ و ١٩٧٠ ودساتير السودان لاعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ و ١٩٩٨ والدستور اللبناني ودساتير ج.ع.ي. لاعوام ١٩٦٤ و ١٩٦٥ و ١٩٦٧ و ١٩٧٠ وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ وفلسطين لعام ١٩٢٢ والاردين لاعوام ١٩٢٨ و ١٩٤٧ و ١٩٥٢ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ وولاية بثينة لنفس العام والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ ودولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١. حيث ترك ذلك لاحكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية.

لقد نصت احكام اللاتحتين الداخليتين لكل من مجلسي الشورى في ج.ع.ي. (م. ١٢٣) والنواب في ج.ي. (م. ١١٧) على طلب التحقيق البرلماني من قبل اعضاء السلطة التشريعية. أي من قبل عشرة اعضاء في هذه السلطة التشريعية.

وبالمقابل قضت احكام لوائح وانظمة داخلية لسلطات تشريعية اخرى في بلدان البحث بتشكيل لجان التحقيق البرلماني من قبل المجلس كما هي الحال في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني , ومجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ومجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ ولائحة مجلس الشعب المصري. على ان احكام هذه اللوائح والانظمة الداخلية لهذه السلطات قد تباينت

في ذلك. حيث اذا كان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد قررت اجراء التحقيق البرلماني في شكوى تقدم اليه او مشروع يطرح عليه للمناقشة او في معرض سؤال او استجواب (م. ٩١). و((يجري التحقيق البرلماني بواسطة لجنة التحقيق بنتيجة اعمالها تقريراً للهيئة التي أنشأتها)) (م. ٩٢). فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ قد نصت على ان للمجلس ان يؤلف في كل وقت لجاناً او ينتدب بعض اعضائه للتحقيق في أجل معين ولجميع المعلومات اللازمة لممارسة اختصاصاته ويعلم رئيس المجلس السلطة التنفيذية (م. ٣٢). فانه رغم ذلك قد اوجز هذا الحكم في النظام الداخلي لمجلس النواب السوري اذا ما قورن باحكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني. وفي النظام البرلماني الى جانب اللجان التي يؤلفها المجلس لهذا الغرض.

واذا كان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد قرر انه ((يمكن للمجلس ان يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطة هيئات التحقيق القضائية شرط ان يوافق على هذا القرار الاكثرية المطلقة من مجموع عدد نواب المجلس (م. ٩٤). فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب السوري قد صممت عن النص على ذلك. اما احكام لائحة مجلس الشعب المصري فاتها قد قضت بان يشكل المجلس لجنة خاصة او يكلف لجنة من لجانه النوعية (أنظر اللجان المؤلف) بتقضي الحقائق عن امر عام له اهمية خاصة... الخ (م. ٢١٨). غير ان هذه اللائحة قد اشترطت ان يكون تشكيل هذه اللجنة ((بقرار من المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة او احد اللجان الأخرى أو بناء على اقتراح مقدم كتابة الى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز ان يقل عدد اعضاء اللجنة المشكلة لتقضي الحقائق عن سبعة ولا يزيد عن خمسة وعشرين عضواً يختارهم الرئيس بناء على ترشيح رئيس المجلس مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكلة من أجلها اللجنة , وعلى ان يراعي تمثيل

الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة والاعضاء غير المنتمين للأحزاب اذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة اعضاء ويحدد قرار تشكيل اللجنة رئيسها , وتختار أمانة خاصة باللجنة من بين أعضائها او من بين العاملين بالامانة العامة للمجلس بناء على ما يقترحه رئيس اللجنة (م. ٢١٩). دون ان تفول هذه اللائحة للجنة تقصي الحقائق مجلس الشعب المصري قد فصلت بدقة موضوع تشكيل لجنة التحقيق وعلاقتها باللجنة العامة للمجلس التي تعتبر اهم لجنة فيه . وقررت اشتراك المعارضة والمستقلين فيها.

لقد قررت احكام لائحة مجلس الشعب المصري احكاماً دقيقة بهذا الشأن وراعت في ذلك كل من المعارضة والنواب المستقلين. في حين كان قد انحصر امر لجنة التحقيق البرلماني في النظام الداخلي لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ على انه ((للجان ولاي عضو من اعضاء المجلس ان يطلب عن طريق رئيس المجلس من أي وزير مطومات وايضاحات تختص بالموضوعات المطروقة عليها وتكون من اختصاص وزارته او المصالح التابعة لها.

وحصرت احكام لائحة مجلس الشعب السوداني التحقيق في مسألة تقع ضمن مسؤولية السلطة التنفيذية واشترطت ان يكون هذا التحقيق بموافقة رئيس الجمهورية طبقاً لما ورد في المادة ٧٣ منها التي نصت على انه ((يجوز لمجلس الشعب بموافقة رئيس الجمهورية ان يكلف أي لجنة مختارة من اعضائه بان تحقق في أي مسألة تقع ضمن مسؤولية السلطة التنفيذية وبيان ترفع تقريرها بذلك للمجلس. ينظر المجلس في ذلك التقرير ويتخذ ما يراه مناسباً من قرارات)).

وبالمقابل قضت لائحة تنظيم المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ بأنه يجوز للمجلس الوطني أولاي من لجاته :-

١- دعوة أي موظف عام، أو أي شخص أو لمخاطبة المجلس أو اللجنة، أو الإدلاء بأي شهادة أو مشورة .

٢- التحقيق في مسألة تقع ضمن المسؤولية المباشرة للسلطة التنفيذية بعد إخطار رئيس الجمهورية (م. ٤٤) .

وإذا كانت احكام لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ قد نصت على ان يقدم طلب التحقيق البرلماني من قبل عشرة اعضاء في المجلس وعرفت لجنة التحقيق البرلماني ومهمتها كما اشرنا اعلاه , فان لائحة مجلس النواب اليمني لعام ١٩٩١ قد اكدت ما ورد في لائحة مجلس الشورى طبقاً لما ورد في المادة ١١٧ من لائحة مجلس النواب بأنه لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة اعضاء على الأقل من اعضائه ان يكون لجنة خاصة , او يكلف لجنة من لجاته بتقصي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة , أو فحص نشاط إحدى الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة او وحدات القطاع العام او المختلط أو المجالس المحلية. وللجنة في سبيل القيام بمهامها ان تجمع ما تراه من ادلة وان تطلب سماع من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات التنفيذية والخاصة ان تستجيب لطلبها , وان تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما يملك من مستندات او بيانات)) دون ان تشير الى علاقة اللجنة بالهيئات البرلمانية الموجودة في المجلس , كما هي الحال في لائحة مجلس الشعب المصري او الجهات القضائية التي قررتها احكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

هذا ولم تقتصر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فقط , بل وتعدت ذلك الى موضوع الاستجواب الذي يوجهه النائب الى السلطة التنفيذية (الحكومة).

٤- الاستجواب .

يعتبر الاستجواب من أخطر حقوق السلطة التشريعية في علاقتها بالوزارة. ويقصد بالاستجواب الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة.

والفرق بين الاستجواب والسؤال أو طرح موضوع عام للمناقشة هو أن الأخيرين يحملان معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي من أجل استيضاح الأمر حول موضوع محدد. بينما يكون الاستجواب مقدمة لطلب الثقة بالحكومة أو الوزير فيما إذا لم يكن رد الوزير على الاستجواب مقنعاً. وتصدر السلطة التشريعية بقرار معلن فيه هذه السلطة رضاها عن تصرف الحكومة أو عدم الرضا عن تصرفها. ويترتب على عدم رضا السلطة التشريعية عن تصرف الحكومة طرح موضوع الثقة بالوزارة أو الوزير.

وما دام الأمر على هذا النحو فما هي أحكام دستائر البلدان العربية بهذا الشأن.

لقد تغيرت أحكام دستائر بلدان البحث بصدد الاستجواب. إذ قررت ذلك حكماً مجموعة من دستائر هذه البلدان. حيث نصت أحكام بعض هذه الدساتير على أنه لكل عضو من أعضاء السلطة التشريعية أن ((يقدم إلى رئيس الوزراء أو الوزير أسئلة أو استجواباً وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير)) في كل من دستائر مصر لآعوام ١٩٢٣ (م. ١٠٧) و ١٩٣٠ (م. ٩٧) و ١٩٥٦ (م. ٩٠) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٥٤) و ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٢٤) و ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٨) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٢٢) و ١٩٦٣ (م. ١٢٢) ولج.ع.م. لعام ١٩٥٢ (م. ٦٣) والاردن لعام ١٩٥٢ (م. ٩٦) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١٠٠) والبحرين لعامي

١٩٧٣ (٦٧.م) و ٢٠٠٢ (٦٥.م). غير أن الدستور الإخير قد خص الوزراء فقط بالإستجواب.

وإذا كانت احكام الدساتير السابقة قد انحصرت في تقديم الاستجواب الى رئيس الوزراء او الوزير واشترطت موافقة الوزير على الاستجواب في خلال مدة سبعة ايام ما عدا حالات الاستعجال. فإن احكام دساتير ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ و ج.م.ع. لعام ١٩٧١ و ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد اشترطت موافقة الحكومة بأجمعها وليس رئيس الوزراء او الوزير. كما انها دقت في صياغة هذا الحكم بالنص على انه : لكل عضو من اعضاء السلطة التشريعية ان ((يوجه الى رئيس الوزراء او الوزير استجواب بشأن من الشؤون الداخلية في اختصاصاتهم. وعلى رئيس الوزراء او الوزير الاجابة على اسئلة الاعضاء. وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة ايام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالات الاستعجال وموافقة الحكومة)) (م. ٨٦ من دستور ج.ع.م. لعام ١٩٦٤ وم. ١٢٥ من دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ وم. ٧٥ من دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠)^(١). والفرق بين هذه الاحكام الدستورية الميل الأكبر للمجموعة الأولى منها الى النظام الرئاسي. والميل الأكبر في المجموعة الثانية الى النظام البرلماني. وإن كانت جميعها لم تتقيد تقيداً دقيقاً بأي من النظامين وهو ما يعرف في الفقه الدستوري بالنظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي ما عدا دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ الذي يظل عليه طابع الأخذ بالنظام البرلماني بشكل عام قبل تعديل الدستور عام ١٩٩٤ .

(١) ومن الدساتير الأخرى التي قررت حق تقديم الاستجواب من قبل نائب واحد كل من دستور الأردن لعام ١٩٥٢ (٦٦.م) ودستور الكويت (١٠٠.م) ودستور البحرين (٦٧.م) ودستور مصر لعامي ١٩٢٣ (١٠٧.م) و ١٩٦٣ (٩٧.م) ودستور العراق لعام ١٩٢٥ (٥٤.م) وليبيا لعامي ١٩٥١ (١٢٢.م) و ١٩٦٣ (١٢٢.م) .

وإذا كانت احكام الدساتير المذكورة اعلاه قد قررت ان تجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة ايام فإن احكام دساتير اخرى قد نصت على اجراء المناقشة بعد ثمانية ايام مثال ذلك نصت المادة ٥٤ من الدستور العراقي لعام ١٩٢٥ على انه لكل عضو من اعضاء مجلس الأمة ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستجواب وتجري المناقشة فيها وفي جوانبها على الوجه الذي يبين في النظام الداخلي لكل مجلس بعد مرور ثمانية ايام على الاقل من يوم توجيهها وذلك في غير حالات الاستعجال وموافقة الوزير. وهو نفس الحكم الذي قرره دستور الاردن لعام ١٩٥٢ (م.٩٦) ودستوري ليبيا لعامي ١٩٥١ (م.١٢٢) و ١٩٦٣ (م.١٢٢).

ولم ينحصر الأمر على الدساتير المذكورة سابقاً فقط , بل ونصت احكام دستوري الكويت لعام ١٩٦٢ (م.١٠٠) والبحرين (م.٦٧) على حق عضو السلطة التشريعية في توجيه الاستجواب محددة مدة اجراء المناقشة فيه خلال ثمانية ايام ... إلخ وذلك بأن يوجه عضو هذه السلطة الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء عن الامور الداخلية في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية ايام على الاقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير. وبذلك فإن احكام الدستوريين السابقين قد قررت استجواب رئيس الوزراء إنشائها شأن دساتير المجموعة الأولى من هذه الاحكام الدستورية.

بيد أن دستور البحرين لعام ٢٠٠٢ قد أضاف الى ما تقدم أن لا يكون الإستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكلية طبقاً للمادة ٦٥ منه، التي قررت أنه:- يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء في مجلس النواب على الأقل أن يوجه الى أي من الوزراء إستجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتها، ولا يجوز أن يكون

الإستجواب متعلقاً بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة، أو بأحد موكليه، ولا تجرى المناقشة في الإستجواب إلا بعد بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، مالم يوافق الوزير على تعجيل هذه المناقشة، ويجوز أن يؤدي الإستجواب الى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة ٦٦ من هذا الدستور.

وبالمقابل لم يشر دستور قطر لعام ٢٠٠٣ الى عدم جواز الإستجواب المتعلق بالمصالح الخاصة من جهة. وموافقة ثلث أعضاء المجلس من جهة أخرى، حيث قررت المادة ١١٠ منه، لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى ان يوجه إستجواباً الى الوزراء في الأمور الداخلة في إختصاصاتهم، و لايجوز توجيه الإستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس ولا تجرى مناقشة الإستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه، إلا في حالة الإسعجال ويشترط موافقة الوزير على تقصير المدة (م. ١١٠). وقضت المادة ١١١ منه بأن لا تطرح الثقة بالوزير إلا بعد مناقشة الإستعجال..الخ.

وانحصرت احكام دستور سلطنة لحج لعام ١٩٥٢ في النص على انه لكل عضو من اعضاء المجلس التشريعي أن يوجه الى المدير أسئلة واستجواب وذلك على الوجه الذي يبين في اللائحة الداخلية فيه وفي غير حالة الاستعجال وموافقة المدير (م. ٦٣) وذلك لأن الشق الثاني من السلطة التنفيذية قد كان يسمى مجلس المديرين. وبما أن القاسم المشترك للأحكام الدستورية المذكورة أعلاه تقرير مدة تقديم الإجابة على الاستجوابات. فإن أحكام مجموعة أخرى من دساتير بلدان البحث قد تركت تقرير هذه المدة لأحكام اللوائح والانتظمة الداخلية للسلطة التشريعية مثل احكام الدساتير السورية لاعوام ١٩٣٠ (م. ٥٢) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٦٥).

وبالمقابل قضت مجموعة أخرى من دساتير البلدان العربية بصيغة أجملت في حق عضو السلطة التشريعية في تقديم الاستجوابات دون ان تنص على المدة مثل دساتير ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ والسودان لعام ١٩٧٣ وسوريا لنفس العام والجزائر لاعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٩ و ١٩٩٦. ومن اجل توضيح ذلك نورد نصوصاً من هذه الدساتير . لقد نصت المادة ٦٥ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ على انه لمجلس الشورى حق سحب الثقة من الحكومة ولا يجوز عرض سحب الثقة الا بعد استجواب موجه للحكومة ويكون في الغالب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس , ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل مضي اسبوع على الأقل من تقديمه)).

أما أحكام الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ فانه الى جانب عدم تحديد مدة الاجابة على الاستجواب قد قرر استجواب الوزير فقط وهو ناتج عن اخذ هذا الدستور بعناصر كثيرة من النظام الرئاسي. لقد نصت احكام هذا الدستور على ان الوزراء ملزمون بالمثول امام مجلس الشعب او لجانه للرد على أسئلة أعضاء مجلس الشعب واستفساراتهم واستجواباتهم وعلى الوزير تقديم أي بيانات يطلبها المجلس ولجانه وفقاً لللائحة.

وعلى هذا المنوال سار دستور السودان لعام ١٩٩٨ في نصه على أنه للمجلس الوطني وفق اللائحة ان تقرر إستجواب أي وزير إتحادي في أية مسألة تتعلق بإعتبار وزراته ويؤخذ الرأي حول نتيجة الإستجواب في جلسة تالية، إذا قدم إقتراح يطرح الثقة بالوزير، فإذا فاز الإقتراح يخاطب رئيس الجمهورية بذلك(م.٨٥) .

واتفقت احكام الدستور السوري لعام ١٩٧٣ مع الاحكام السابقة هذه المجموعة في الاجمال على انه لاعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الأسئلة والاستجواب للوزارة والوزير وفقاً للنظام الداخلي للمجلس. في

حين قضى دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ بأنه ((يمكن لأعضاء مجلس الشعب الوطني استجواب الحكومة (م. ١٦١). ويمكن أعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة في دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ (م. ١٢١).

وبالمقابل قررت احكام دستوري السودان لعامي ١٩٩٨ (م. ٧٣ ف ٢) و ٢٠٠٥ (م. ٩١ ف ح) بهذا الشأن للمجلس في سبيل تنفيذ مهامه في مراقبة الأداء التنفيذي، التوجيه لرئيس الجمهورية بعزل أي وزير إتحادي، إذا قرر بعد بعد تعريضه لإجراءات الاستجواب وينصف أعضائه أنه فقد ثقة المجلس (م. ٧٣ ف ٢). في حين لم يقرر دستور ٢٠٠٥ عدد الاعضاء المطلوب أصواتهم طبقاً لما ورد في (ف ط م ٩١) كما يلي:- استجواب الوزراء القوميين عن أدانهم أو أداء وزارتهم، ويجوز له أن يوصي لرئيس الجمهورية في جلسة لاحقة، بعزل الوزير القومي إذا اعتبر فاقداً لثقة المجلس.

وصممت عن النص على الاستجواب احكام مجموعة من دساتير البلدان العربية , مثل احكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ والدستور التونسي والدستور اللبناني ودستورا ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧. وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ ودستور فلسطين لعام ١٩٢٢ ودستورا الاردن لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧ والميثاق الوطني المقدس في اليمن لعام ١٩٤٨ ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ ودستور ولاية ثنية لنفس العام ودستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ١٩٧٢ ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢ ودساتير المغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦. وإذا كانت الحال على هذه الشاكلة من التباين في احكام دساتير هذه البلدان فإنه بالعودة الى

اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية فيها الموجودة بأيدينا اثنا البحث يمكن العثور فيها على ما أغفل في تلك الدساتير بهذا الخصوص.

وبما أن الدستور الدائم لعام ١٩٧٠ في ج.ع.ي. قد كان من الدساتير التي صممت عن تقرير مدة الاجابة على الاستجواب فانه لائحة مجلس الشورى التي صدرت في ظل العمل بهذا الدستور قد اكتفت هي الأخرى بالنص على أنه لكل عضو أن يوجه الى رئيس مجلس الوزراء او الى الوزراء استجواباً في أمر من الامور الداخلة في اختصاصاتهم (م. ١١٧).

بيد انه اذا كانت لائحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. قد أوجزت في هذا الحكم دون ذكر مدة الاجابة على الاستجواب فان احكام النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني قد أغفل المدة هذه في الرد على الاستجواب بما قررته المادة ٧٢ منه بأنه : لكل نائب حق توجيه استجواب الى الحكومة بموجبها او الى وزير من الوزراء على ان يضع باستجوابه بياناً خطياً ويرفعه الى رئيس المجلس الذي يحيله فوراً الى الحكومة.

واشترط النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ ان يؤيد مقدم الاستجواب عشرة نواب على الأقل وفقاً للمادة ١٤١ منه التي نصت على كل نائب اراد استجواب وزيراً او اكثر ان يوجه استجوابه بصورة خطية مؤيداً من عشرة نواب على الأقل (ف. أ) وإلى جانب ما تقدم حدد موعد المناقشة بعد خمسة أيام من بعد أن : يبلغ رئيس المجلس الاستجواب الى السلطة التنفيذية حالاً ويدرجه في جدول أول جلسة تلي تبليغها اياه ويحدد موعد مناقشة بعد خمسة أيام الا اذا رأى المجلس الاستعجال ووافقه الوزير (ف.ب.من المادة). ومع ان احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب الى الحكومة بمجموعها اعلاه قد اتفقا في حق النائب بتوجيه استجواب الى الحكومة بمجموعها او الى وزير من الوزراء وعلى ان يضع بعد الاستجواب في استجوبه بياناً خطياً بالموضوع

يرفعه الى رئيس المجلس الذي يحيله فوراً الى الحكومة. غير ان النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لم يحدد موعد بدء المناقشة للاستجواب والذي حدده النظام الداخلي لمجلس النواب السوري.

وكانت احكام اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري أكثر اللوائح الداخلية اسهاباً في تقرير حق كل عضو في السلطة التشريعية المصرية بتقديم الاستجواب. ومع انها قد قررت مثل غيرها من اللوائح كيفية طلب تقديم الاستجواب كتابة الى رئيس المجلس الخ . (١٩٩٢). الا ان الفقرة الثانية من هذه المادة قد اكدت عدم جواز ان يتضمن الاستجواب اموراً مخالفة للدستور او القانون الخ . . كما اكدت موعد مناقشة الاستجواب التي وردت في الدستور قبل مضي سبعة أيام على الأقل (م. ١٠١).

وتقاربت مع هذه الصيغة احكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب في ج.ي. لعام ١٩٩١ في مدة اجراءات مناقشة الاستجواب بعد سبعة ايام من تقديمه من النائب. وعدم تضمن الاستجواب عبارات غير لائقة (م. ١٢٥ وم. ١٢٤). وادراج الاستجواب في جدول اعمال المجلس (م. ١٢٧).

ومع أن احكام لائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ قد قررت نفس الصيغة التي قررتها احكام اللوائح الداخلية المصرية واليمنية. الا ان احكام لائحة مجلس الشعب السوداني قد أتت بشكل أكثر ايجازاً. ومع ذلك فقد تباينت مع تلك اللوائح. في ان لائحة مجلس الشعب السوداني قضت بأن يحيل رئيس مجلس الشعب طلب الاستجواب المقدم من عضو المجلس الى لجنة تنظيم اعمال المجلس (ف. ٢ من م. ٣٤). وكذلك الحال في موضوع ادراج الاستجواب في جدول اعمال المجلس (إذ لم يرفض المجلس هذا الاستجواب) بعد مضي سبعة أيام من ابلاغه لرئيس الوزراء او الوزير المعني (م. ٣٤ ف. ٤). دون ان تحدد هذه اللائحة موعد مناقشة الاستجواب.

واكتفت لائحة تنظيم اعمال اللائحة الداخلية للمجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ في المادة ٤٣ منه بالنص على أنه:-

١. يجوز لعشرين عضواً أن يتقدموا الى الرئيس بطلب كتابي لاستجواب الوزير حول أي سياسة أو مسألة عامة يختص هو بها وتصل بمهام المجلس ويوجه الرئيس صورة الطلب الى الوزير ويحدد بالتشاور معه موعد في جدول الأعمال للإستجواب في خلال اسبوعين من علم الوزير.
 ٢. في اليوم المحدد للإستجواب وفي نهاية مرحلة الأسئلة يقدم أحد الاعضاء المعنيين مضمون الإستجواب بيانياً موجزاً ثم يجيب الوزير ويفتح الباب لأي أسئلة فرعية أو تطبيقات موجزة يجيب عليها الوزير.
 ٣. يجوز لأي عضو عند انتهاء الإستجواب وقبل الانتقال الى عمل آخر أن يتقدم بمشروع قرار برفع توصية الى رئيس الجمهورية بإعفاء الوزير ويدرج المشروع في أعمال الجلسة العادية التالية .
 ٤. إذا أجاز مشروع القرار بعد المداولة بأغلبية نصف أعضاء المجلس فعلى الرئيس أن يرفعه الى رئيس الجمهورية .
- وإذا كانت احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية المذكورة اعلاه قد تباينت في ان يوجه الاستجواب لكل من رئيس الحكومة والوزير المعني أو الوزير فقط فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ قد حصر حق النائب في استجواب الوزراء فقط نظر لطابع هذا الدستور بالطابع شبه الرئاسي وتنتمي اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي بشأن الاستجواب الى تلك الانظمة واللوائح التي قررت ان يوجه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء من جهة كما لم تحدد الاعضاء الذين يوقعون على الاستجواب من جهة اخرى. لقد قررت المادة ١٣٣ من لائحة مجلس الأمة الكويتي لكل عضو ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء

استجابات في امر من الامور الداخلية في اختصاصاتهم ويقدم الاستجابات كتابة للرئيس وتبين فيه بصفة عامة وبايجاز الموضوعات والوقائع التي يتناولها ولا يجوز أن يقدمه أكثر من ثلاثة أعضاء , كما لا يجوز توجيهه الا لرئيس الوزراء او لوزير واحد. ويجب الا يتضمن الاستجابات عبارات غير لائقة او فيها مساس بكرامة الاشخاص او الهيئات او اضرار بالمصلحة العليا للبلاد (م. ١٢٤).

ثم حددت المواد ١٣٥-١٤٥ من لائحة مجلس الامة الكويتي كل من ابلاغ رئيس مجلس الامة الاستجابات الى رئيس مجلس الوزراء (م. ١٣٥) واجراء المناقشة بعد ثمانية ايام طلب الاجل هذا الى اسبوعين على الاكثر (م. ١٣٥). واجراءات المناقشة من قبل العضو المستجوب والوزير المستجوب ثم يتحدث الاعضاء المؤيدون للاستجابات والمعارضون له بالتناوب واحداً واحداً والاسبقية في حالة تعدد المستجوبين حسب طلب الاستجابات , وعدم جواز قفل باب المناقشة في الاستجابات قبل ان يتحدث ثلاثة من طالبي الكلام من كل جانب على الأقل (راجع م. ٣٦).

وعلاوة على ما تقدم نصت هذه اللائحة على موضوع الاستجابات ذات الموضوع الواحد او المرتبطة ارتباط وثيقاً , وحصول المناقشة فيها في وقت واحد بموافقة رئيس المجلس الوزراء او الوزير او بناء على قرار يصدر من المجلس دون مناقشة (م. ١٣٧). وحق الاعضاء ان يطلبوا من رئيس الوزراء والوزراء بيانات متعلقة بالاستجابات المعروض على المجلس . . الخ (م. ١٣٩) والاقتراحات المتعلقة بانتهاء المناقشة الخاصة بالاستجابات (م. ١٣٨) وتناول المستجوبين . . الخ (م. ٤١) وسقوط الاستجابات (م. ١٤٢) وجواز ان يؤدي الاستجابات الى طرح موضوع الثقة بالوزير . . الخ (م. ١٤٣).

وأسهب النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ١٩٩٧ في هذا الامر، حيث يشترط أن يتم إيداع ملتمس الرقابة بتسليم مستند خاص به الى رئيس

المجلس في جلسة عامة، ويجب ان يرفق المستند بلائحة موقعيه وأن تشمل ربع اعضاء المجلس على الأقل، يامر الرئيس بنشر أسماء الموقعين على ملتمس الرقابة الذي ينشر برمته في المحضر (م. ٢٧١). ويحدد المكتب تاريخ مناقشة ملتمس الرقابة، ويجب أن تقع هذه المناقشة على ابعد اجل في اليوم السابع من تاريخ ايداع الملتمس... الخ (م. ٢٧٤). وقد منع هذا النظام واحد من النواب أن يوقع على أكثر من ملتمس واحد في نفس الوقت (م. ٢٧٢). كما لا يمكن أن يضاف الى ملتمس الرقابة المقدم أو يسحب منه أي توقيع بعد ايداعه (م. ٢٧٣). أما التصويت على الملتمس فقد إشتراط هذا النظام أنه لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن المجلس، ويجب أن تستمر تلك المناقشة الا أن يقع التصويت (م. ٢٧٥) وتكون الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن مجلس النواب بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضائها الذين يتألف منهم المجلس (م. ٢٧٦) شريطة ان يقع التصويت بعد مضي ثلاثة أيام كاملة (م. ٢٧٧).

وشد النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي عن احكام اللوائح والانظمة الداخلية للسلطة التشريعية في الدول العربية بعدم النص على الاستجواب. أما من هو مقدم الاستجواب. فإله عضو المجلس. وتقوم طريقة تقديمه الى رئيس المجلس ثم يدرج في جدول اعمال السلطة التشريعية. وتجرى المناقشة بأن يشرع مقدم الاستجواب باستجواب الرئيس او الحكومة وعلاوة على ما تقدم فإن زوال الاستجواب او سقوطه يكون في حالتين. إما في حالة استقالة الوزير المستجوب او انتهاء الدور التشريعي الذي قدم فيه. على ان هناك حالات يستدعي فيها الاستعجال في النظر.

٥- الاستعجال في النظر ..

ليست السلطة التشريعية هيئة تدرس الموضوعات المتقدم ذكرها التي سنتناولها فيما بعد في أوقات الفراغ بهدف الإصلاحات التي يجب إدخالها على القوانين , وإنما يتعدى الأمر ذلك إلى أن هذه السلطة هي عبارة عن مؤتمرات لرجال دولة ينتخبهم الشعب بهدف أن يجدهم في الملهمات. ونظراً لأن لمقرراتهم اثر كبير على القضايا العامة فإن عليهم أن يتحرروا من بطء الأصول في الحالات الاستثنائية التي تسدعي العجلة. لذلك يجب على المشرع ان يضع سلفاً أصولاً مرجوة للقضايا المستعجلة. من هنا نشأت الفكرة القائلة بوضع نصوص خاصة للقضايا المستعجلة.

وقبل ان ندخل في موضوع تفاصيل الاستعجال في النظر لا بد من الإشارة الى ان عدم التدقيق بين المصطلحات المتعلقة بكل من مصطلح مشروع قانون ومصطلح اقتراح قانون في الأحكام الدستورية والتشريعية في بلدان البحث قد كان الأمر الشائع فيها.

والمعلوم في الفقه ان علماء القانون الدستوري قد فرقوا بين المصطلحين : بأن سمي مشروع قانون ما تقدمه الحكومة الى السلطة التشريعية لاققراره حتى يصبح قانوناً ., وسمى اقتراح قانون ما يقدمه النواب من مشروعات الى هذه السلطة بهدف اقراره وفقاً للمدرسة القانونية الفرنسية.

بيد ان واقع حال التشريع الدستوري العربي الذي استلهم جله من الفقه الفرنسي قد خرج عن التقيد بالمصطلحين المذكورين. وذلك أن الدساتير التي قررت موضوع الاستعجال في النظر في مناقشة الاستجاب لم تفرق كثير منها بين المصطلحين في الصياغة مثال ذلك نصت المادة ٦٨ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ على ان كل مشروع قانون اقترحه احد الأعضاء الخ... المادة. واستخدام مصطلح اقتراح القوانين عندما تكون مقدمة من رئيس الجمهورية

(م. ١٠٧). وتقوم الحكومة باعداد مشروعات القوانين والقرارات (م. ١٢٤ ف. ٣). لقد استلهم المشرع اليمني هذه المصطلحات من الدساتير المصرية التي أطلقت مصطلح مشروعات القوانين على كل ما يرد الى السلطة التشريعية بصرف النظر عن يقدمها سواء الحكومة او عضو السلطة التشريعية . كما ورد في دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ (م. ١٠٣) ودستور ١٩٣٠ (م. ٥٤) والسودان لعام ١٩٧٣ (م. ١٥٥) والعراق لعام ١٩٧٠ (م. ٥٣) والدستور التونسي (ف. ٢٨).

وبالمقابل استخدم مصطلح جديد في دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ هو مصطلح اقتراح مشاريع القوانين واقتراح تعديلها سواء قدم ذلك عضو المجلس او الحكومة او المؤسسات الجماهيرية عبر ممثليهما في مجلس النواب (راجع م. ٦٧) دون التفريق بين المصطلحات وفقاً للجهة التي تقدم المشروع او الاقتراح.

ولم يخل من هذا اللبس القرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. حيث خلط هذا القرار الدستوري في هذين المصطلحين حين نص على ان يقدم مقترحات القوانين كل من رئيس المجلس الجمهوري ومجلس الوزراء وثلاث اعضاء المجلس (م. ٢٣). وحدث لبس في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ بأن أطلق مصطلح اقتراح مشروعات القوانين , التي تقدم من قبل عضو المجلس او من الحكومة (راجع م. ٦٨)^(١). بينما أطلق دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ مصطلح اقتراح القوانين المقدمة من رئيس الجمهورية الى المجلس (م. ٥٠) حيث انه لا يوجد رئيس مجلس وزراء في هذه الدستور.

(١) ومن الدساتير الاخرى التي نصت على تسمية مصطلح مشروعات القوانين سواء كانت مقدمة من الحكومة او من النائب , دساتير الاردن لاعوام ١٩٢٨ (م. ٣٧) و ١٩٤٦ (م. ٢٩) و ١٩٥٢ (م. ٩٣) وليبيا لعام ١٩٥١ (م. ١٢٠) والامارات العربية المتحدة (م. ٨٩).

وأطلقت مجموعة أخرى من دساتير الدول العربية مصطلح اقتراح القوانين المقدمة الى المجلس من قبل كل من السلطة التنفيذية وعضو السلطة التشريعية دون تدقيق أيضاً كما هي الحال في دساتير سوريا لأعوام ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٥٨) وج.م.ع. لعام ١٩٧١ (م. ١٠٩) ولبنان (م. ٣٨ مادة) (١). والمغرب لأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ (ف. ٥١). وأطلقت احكام دساتير السودان لأعوام ١٩٥٣ و ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٨٥ و ٢٠٠٥ مصطلح مشروع على ما تقدمه الحكومة من مشروعات قوانين الى المجلس دون أن تشير الى ما يقدمه عضو السلطة التشريعية (راجع م. ٦٨ من دستور ١٩٥٦ وم. ٦٦ من دستور ١٩٦٤). في حين أشار دستور ٢٠٠٥ الى ذلك لنفس الصيغة (م. ١١٦ - ف ١). التي نصت على أنه:-

١. يجوز لرئيس الجمهورية أو مؤسسة الرئاسة أو مجلس الوزراء، أو الوزير القومي أو أي لجنة من لجان الهيئة التشريعية القومية تقديم مشروع قانون لاي من مجلسي الهيئة التشريعية القومية (ف ١).
 ٢. إذا طرح مشروع القانون بمبادرة خاصة، فلا يجوز عرضه أمام المجلس المعني قبل أن تجيزه اللجنة المختصة في ذلك المجلس بحسبانه يتناول أمراً يمس المصلحة العامة (ف ٢).
- وبعكس الدساتير المذكورة اعلاه دقت احكام دساتير أخرى في بلدان البحث في استخدام المصطلحين : مشروع قانون المقدم من الحكومة ومصطلح اقتراح قانون المقدم من عضو السلطة التشريعية مثل دساتير سوريا لعام

(١) على ان دساتير عربية أخرى قد نصت على مصطلح مشروع المقدم من الحكومة دون ان تنص على مصطلح اقتراح المقدم من النائب مثل دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٨ (م. ٥١). في حين نصت دساتير أخرى على مصطلح اقتراح القوانين المقدم من النائب مثل دستور البحرين (م. ٧١) ودستور الكويت (م. ١٠٩) ودستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ (م. ٧٤).

١٩٢٠ (م. ٥٩) وبسبب ١٩٧٣ (م. ١١٠) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٤٥) وج. ي. د. ش. لعام ١٩٧٨ (م. ٧٦).

وتباينت احكام الدساتير الجزائرية في هذين المصطلحين . حيث اذا كان دستور ١٩٦٣ قد نص على انه لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين. وتوضع مشاريع واقتراحات تصيممات القوانين على مكتب المجلس (م. ٣٦). وهو ما يفهم منه بان رئيس الجمهورية يقدم مشروعات القوانين (نظرا لعدم وجود رئيس الحكومة في هذا الدستور) في حين يقدم النواب مقترحات القوانين.

بيد ان دستور الجزائر لعام ١٩٧٦ قد اطلق مصطلح اقتراح القوانين في حالة تقديمها من قبل كل من رئيس الجمهورية والنواب واطلق مصطلح مشروع على ما تقدم الحكومة طبقا للمادة ١٤٨ منه التي نصت على ان: يقترح القوانين كل من رئيس الجمهورية واعضاء المجلس الشعبي الوطني وتقدم الحكومة مشروعات القوانين. وقد تطابقت مع هذا الحكم احكام دستور الجزائر لعام ١٩٨٩ (م. ١١٣) و١٩٩٦، اما احكام دستوري ج. ع. ي. لعامي ١٩٦٥ و ١٩٦٧ فقد صممت عن كل من المصطلحين.

هذا وتجدر الاشارة الى اننا قد تطرقنا الى هذا التباين في المصطلحات في الاحكام الدستورية في بلدان البحث بهدف وجوب المحافظة على تحقيق المصطلحات الدستورية , والتي تؤثر على جوهر نصوص الدساتير والقوانين دون شك.

وبعد هناك نوعان من الاستعجال في النظر في المشروعات القانونية المقدمة من الحكومة والاقتراحات المقدمة من النواب . والمقصود بالاستعجال في النظر في مشروعات القوانين والاقتراحات هو اعطاؤها من مراسيم الأصول البطينية وفي مقدمتها الغاء القراءة الثانية (راجع المداولة في الجزء السادس من

البحث). علماً بأن لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة ومن رئاسة الدولة الأولوية كما سبق وأن وضعنا ذلك في الجزء السادس من هذا البحث . وأن كان إعطاء النواب حق اقتراح القوانين لمستعجلة هو نوع من الموازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . أما متى يجوز تقديم طلب الاستعجال في النظر في كل من مشروع القانون او الاقتراح بقانون. فإنه يجوز مع تقديم الاقتراح او بعد تقديمه.

بيد انه لا يجوز اقرار الاستعجال في النظر بعد الشروع في مناقشة المواد. ولا فور اقرار المداولة الثانية. لانه والحالة كهذه اما ان تصبح المداولة الاولى مداولة نهائية. واما ان تحصل مناقشة جديدة لا ترتدي طابع الجديدة. وانما تكون ترديداً مملاً للمناقشة السابقة.

واضافة الى ما تقدم لا يجوز اقرار الاستعجال في النظر عندما يكون المشروع او الاقتراح امام اللجنة التي تدرسه وانما بعد ما يرد تقرير اللجنة كما لا يحق لصاحب المشروع او الاقتراح ان يقدمه ثانية الى هيئة المجلس لا ستصدار قرار باستعجال النظر فيه . ومع ذلك فإنه يمكن طلب الاستعجال في النظر مرة ثانية اذا رفض طلب الاستعجال عند تقديم الاقتراح او المشروع الى المجلس . اذ لا مانع من طلب الاستعجال مرة ثانية بعد ورود تقرير اللجنة الى المجلس او حتى اثناء المناقشة العامة وقبل الانتقال الى مناقشة المواد. على ان طلب الاستعجال الذي تتقدم به الحكومة او احد النواب لا يد من ان يقدم مع مذكرة خطية مغللة ويكتفي في هذه المذكرة الادلاء بأسباب سياسية. وعلى صاحب الاقتراح ان يشرح باختصار اسباب الاستعجال.

ولا بد من الالتزام عند طلب الاستعجال في النظر بكل من انه يجب على صاحب الاقتراح شرح اسباب الاستعجال باختصار لان بحث الاستعجال مسألة استباقية تتعلق بالشكليات. واذا كان الموضوع المطلوب استعجاله خطير فإنه

يجب ان يبحث بحضو الوزير وعلى رئيس المجلس ان يلتفت النظر الى وجوب تأجيل المناقشة للاستماع للوزير. وليس لمن يطلب الكلام في الاستعجال البحث في اساس المشروع لان ذلك خروجاً عن الموضوع من جهة. ويحرم الخطباء المقيدون في الجدول من حقهم في الكلام من جهة ثانية.

كما ان حق كل عضو في المجلس بطلب الاستعجال لا يحول دون المجلس باختيار الوقت المناسب للنظر فيه. وكل قرار بالاستعجال يقتصر على الموضوع المطروح فقط.

واذا كانت الحال على هذه الشاكلة من الناحية النظرية فما هي احكام الدساتير العربية واللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية بهذا الشأن. قررت طائفة من الاحكام الدستورية العربية الاستعجال في النظر نصاً وذلك من خلال احكام هذه الدساتير عن الاستجواب (راجع الفقرة السابقة) في دساتير مصر لاعوام ١٩٢٣ (م. ١٠٧) و ١٩٥٦ (م. ٩٠) وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ (م. ٢٤) وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ (م. ٦٨) وليبيا لعامي ١٩٥١ (م. ١٢٢) و ١٩٦٣ (م. ١٢٢) والعراق لعام ١٩٢٥ (م. ٥٤) وسلطنة حج لعام ١٩٥٢ (م. ٦٣) والاردين لنفس العام (م. ٩٦) والكويت لعام ١٩٦٢ (م. ١٠٠) والبحرين لعامي ١٩٧٣ (م. ٦٧) وج.ي. لعام ١٩٩٠ بالشكل المشار اليه في الفقرة الخاصة بالاستجواب وقطر لعام ٢٠٠٣ (م. ١١٠).

وصممت عن النص على ذلك احكام دساتير سوريا لاعوام ١٩٢٠ و ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ وفلسطين لعام ١٩٢٢ ومصر لعام ١٩٣٠ والاردين لعامي ١٩٢٨ و ١٩٤٧.

وقانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ١٩٧٢

والمغرب لآعوام ١٩٦٢ و١٩٧٠ و١٩٧٢ و١٩٩٢ و١٩٩٦ والسودان لعامي ١٩٩٨ و٢٠٠٥... الخ .

انقسمت اللوائح والآنظمة الداخلية لهذه السلطة الى قسم اسهبت في موضوع الاستعجال في النظر وآخر ذكر هذا الموضوع بايجاز شديد وثالث صمت عن النص على ذلك.

لقد أسهبت في موضوع الاستعجال في النظر الى احكام النظام الداخلي لمجلسي النواب اللبناني والسوري واللوائح الداخلية لكل من مجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والمجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩. حيث أفرد في هذه الأنظمة واللوائح الداخلية فصل أو باب لهذا الموضوع.

وبالمقابل اوجزت لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. لعام ١٩٧١ ومجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤ ومجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ واذا كان الامر بهذا الشكل فما هي الاجراءات في الاستعجال في النظر.

١- طلب الاستعجال

تغايرت احكام اللوائح والآنظمة الداخلية للسلطات التشريعية في موضوع طلب الاستعجال في النظر . إذ الى جانب طلب الحكومة للاستعجال يجوز لنائب واحد طلب الاستعجال في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني (م.٨٦). ولعشرة اعضاء في المجلس في كل من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري لعام ١٩٥٧ والنظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨. ولانحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩.

غير أنه اذا كانت احكام اللوائح والآنظمة الداخلية لتلك السلطات في طلب الاستعجال لكل من الحكومة ونسبة الاعضاء المذكورين أعلاه. فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. قد أضافت الى ما تقدم حق اللجنة المختصة في

طلب الاستعجال وكذلك في لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩ .
بينما صمت النظام الداخلي لكل من مجلسي النواب اللبناني والسوري عن ذلك.
وعلاوة على ما تقدم وجد تغاير آخر بهذا الشأن. حيث اذا كان النظام
الداخلي لمجلس النواب السوري قد قضى بأن يقدم طلب استعجال النظر خطياً
ومشفوعاً بالاسباب الموجبة من الوزير او من عشرة نواب ويطرح الرئيس
الطلب على التصويت دون مناقشة (م. ١٣٠). واتفقت مع هذا النص احكام النظام
الداخلي لمجلس الامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨ في حق طلب الاستعجال
من قبل الحكومة او عشرة نواب مع ذكر الاسباب الخ . . فإن النظام الداخلي
لمجلس الامة في ج.ع.م. قد اُضيف الى ما تقدم حق اللجنة المختصة طلب
الاستعجال بموافقة الحكومة (م. ٢٧).

واذا كانت احكام النظامين الداخليين المذكورية اعلاه قد قررت وجوب
النص الكتابي في تقديم طلب الاستعجال في النظر في مشروعات القوانين. فإن
اللائحة الداخلية للمجلس الوطني في ج.ع.ي. لم يؤكد الطلب الكتابي. وان كانت
احكام هذه اللائحة قد اتفقت مع احكام لائحة مجلس الامة بشأن طلب اللجنة
للاستعجال بموافقة الحكومة (م. ١١٤).

لم ينحصر التباين فيما تقدم في موضوع طلب الاستعجال بل وامتد الى حالة
المشروع او الاقتراح المقدم باستعجال النظر. حيث اذا كان النظام الداخلي
لمجلس النواب السوري قد نص على انه : في حالة اقرار طلب استعجال النظر
يحال المشروع او الاقتراح على اللجنة المختصة للبحث فيه ويطلب من هذه
اللجنة ان تقدم تقريرها عنه خلال خمسة ايام من تاريخ وصوله اليها , واذا لم
تنجزه اللجنة يدعى المجلس للمذاكرة فيه خلال خمسة ايام أخرى على الأكثر
(م. ١٣١). في حين لم تحدد مدة هذه الاجراءات واستعجال النظر في الانظمة

واللوائح الداخلية لكل من مجلس النواب اللبناني ومجلس الأمة في ج.ع.م. والمجلس الوطني في ج.ع.ي.

لقد قررت احكام لائحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. اجراءات الاستعجال في النظر بلا تحديد مواعيد طبقاً لما نصت عليه احكام المادتين ١١٥ و ١١٦ منه بان يبحث المجلس ولجانه الموضوعات التي يتقرر نظرها بطريقة الاستعجال قبل غيرها ولا تسري احكام المواعيد عليه (م. ١١٥). واذا كان للموضوع الذي تقرر نظره بطريقة الاستعجال اقتراحاً بقتون احالة المجلس الى اللجنة المختصة بالموضوع لتجنب في جواز نظره ثم تبحث الموضوع ويتضمن تقريرها ورأيها في الأمرين حقاً ويؤخذ رأي المجلس أولاً على جواز نظر الاقتراح فاذا اجازته انتقل الى موضوع آخر (م. ١١٦).

ان اقرار لائحة المجلس الوطني هذا النص بصدد الاستعجال في ظل هيئة مؤقتة لم تتمتع بالصلاحيات التشريعية واذا ما قورن باحكام الدستور اللبناني اقدم دستور عربي نافذ المفعول حتى الآن فان هذا الدستور قد خول للسلطة التنفيذية حق اصدار القرار اذا ما نفذت المدة التي يجب فيها على البرلمان اقراره وذلك بما نصت عليه المادة ٥٨ من الدستور بأن ((كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس دون ان يبت به . ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه)). وبالمقابل صممت عن النص على تلك الاجراءات احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب السوري والامة في ج.ع.م. في ظل دستور ١٩٥٨.

والى جانب ما تقدم فان احكام النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري قد قررا عدم الاستعجال في النظر في بعض مشروعات واقتراحات القوانين مثل ((مشروعات الموازنات سواء كانت عادية)) او استثنائية وعلى

مشروعات قوانين المعاهدات)) (م. ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب السوري) او المشروعات المتعلقة بتعديل الدستور وتعديل النظام الداخلي ولا المشروعات الآيلة الى فرض ضريبة جديدة او رسم جديد او تعديل ضريبة او الغائها (م. ٩٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني).

وبالمقابل لم تقرر هذا المنع نصاً احكام النظام الداخلي لمجلس الأمة في ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ ولا لاتحة المجلس الوطني في ج.ع.ي. لعام ١٩٦٩. أما احكام لوائح مجلس الشورى في ج.ع.ي. ومجلس النواب التونسي ومجلس النواب اليمني فاتها قد أوجزت في النصوص المتعلقة بذلك في طلب الاستعجال الذي يحق ان يطلبه نائب او مجموعة من النواب.

لقد نصت المادة ١١٩ من لاتحة مجلس الشورى في ج.ع.ي. على أن يدرج رئيس المجلس الاستجواب في جدول اعمال أول جلسة بعد ابلاغه للحكومة وذلك لتحديد موعد المناقشة فيه بعد سماع اقوالها. ولا يجوز ان تجري المناقشة فيه الا بعد سبعة ام على الأقل وذلك في غير حالة الاستعجال وبموافقة الحكومة . وهو نفس النص الذي ورد في المادة ١٢٥ من لاتحة مجلس النواب اليمني.

ويحيل رئيس المجلس بموجب احكام اللاتحتين المذكورتين اعلاه القرارات بقوانين التي تصدر بالتطبيق للمادة ٨٨ من الدستور الى اللجان المختصة لبدء الرأي فيها , ويكون لها في المجلس وفي اللجان صفة الاستعجال (م. ٩٣ من لاتحة مجلس الشورى وم. ١٠٢ من لاتحة مجلس النواب).

وخولت لاتحة تنظيم أعمال المجلس الوطني السوداني لعام ٢٠٠١ :-

١. للعضو أن يطلب قبل بدأ الجلسة لدى الرئيس كتابة وإثارة مسألة عامة مستعجلة ليحيط بها المجلس علماً أو أن يطلب إحاطة الوزير علماً بها والتماس إجابته بشأنها، فإن أذن الرئيس بذلك فيسمح لعضو بإثارتها

والإعلام، وشرح موجز لحديثاتها ومقتضياتها ، وله ان يسمح بتناول
موجز لها(ف ١م ٤١).

٢. يجوز للوزير المخاطب بالمسألة المستعجلة ان يفتي بالإجابة مباشرة أو
ان يطلب تأجيلها لمدة لا تتجاوز يومين أو أول جلسة تالية(ف ٢ من
نفس المادة).

٣. ويجوز لرئيس المجلس تحويل أي طلب بمسألة مستعجلة للوزير الى
سؤال، ويخطر مقدم الطلب بذلك ويجوز له ان يقرر إحالة الطلب وأي
إجابة عليه الى اللجنة المختصة.

٤. إذا فرغ المجلس من أعماله المدرجة في الجدول قبل الساعة الراحلة
لإنهاء الجلسة فيجوز للرئيس ان يسمح بإثارة أي مسألة أو مسائل
عامة مستعجلة إرتجالاً وبالتداول فيها .

٥. لايجوز تقديم اقتراح يتخذ أي قرار موضوعي في هذه المرحلة من
أعمال المجلس (م. ٤١) .

أما احكام لائحة مجلس النواب التونسي فقد حصرت الاستعجال بالنظر في
حالة طلب رئيس الجمهورية فقط اذ قضى الفصل ٣٥ منها بما يلي :

لا يجوز للجنة وضع تقريرها قبل مضي سبعة ايام من تسلمها المشاريع
وإذا طلب رئيس الجمهورية الاستعجال في مشروع قانون علاني فعلى اللجنة ان
تقدم تقريرها في مدة لا تتجاوز الاسبوع على ان احد وسائل رقابة السلطة
التشريعية على السلطة التنفيذية هو طرح موضوع عام للمناقشة.

٦- طرح موضوع عام للمناقشة

طرح موضوع عام للمناقشة من قبل النواب مفهوم أوسع من حق النائب في تقديم السؤال الذي يهدف الى استفسار من وجه اليه السؤال من قبل مقدمة حيث ان طرح موضوع عام للمناقشة أثاره موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة ومناقشته في المجلس مناقشة مفتوحة يشترك فيها من يشاء من أعضاء السلطة التشريعية.

ولما كان هذا الموضوع اوسع واشمل من حق السؤال وتترتب عليه اثار اكبر من الاخير فقد اشترطت الدساتير نصاب معين من النواب لطرح موضوع عام للمناقشة . واذا كان الأمر كذلك فما هي احكام دساتير بلدان البحث بهذا الشأن.

كانت السمة العامة لهذه الاحكام الدستورية التباين في طرح موضوع عام للمناقشة. اذ قررت النص على ذلك احكام دساتير كل من ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. ودستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستور ج.ي. لعام ١٩٩٠. ودساتير مصر لاعوام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وعام ١٩٦٤ وج.م.ع. لعام ١٩٧١. ودساتير الجزائر لاعوام ١٩٧٦ و١٩٨٩ و١٩٩٦ والسودان لعام ١٩٧٣.

وبالمقابل صممت عن النص على طرح موضوع عام للمناقشة احكام دساتير سوريا لاعوام ١٩٢٠ و١٩٣٠ و١٩٥٠ و١٩٥٣ و١٩٦٢ و١٩٧٣ واحكام دستوري مصر لعامي ١٩٢٣ و١٩٣٠ والعراق لاعوام ١٩٢٥ و١٩٦٤ و١٩٧٠ والسودان لاعوام ١٩٥٣ و١٩٥٦ و١٩٦٤ و١٩٨٥ و١٩٩٨ و٢٠٠٥ وتونس , والجزائر لعام ١٩٦٣ وج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ و١٩٦٧^(١) وفلسطين لعام ١٩٢٢ والاردن لاعوام ١٩٢٨ و١٩٤٧ و١٩٥٢ وقانون

(١) وصممت عن النص على ذلك كل من دساتير فرنسا لعام ١٩٥٨ وإيطاليا واليابان والدول الافريقية التي تحررت من الاستعمار الفرنسي.

الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ ودساتير السلطنة الحجازية لعام ١٩٥٢ واتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ , المعدل عام ١٩٦٢ وولاية دثينة لنفس العام وليبيا لعامي ١٩٥١ و ١٩٦٣ ودولة الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعامي ١٩٧٢ و ٢٠٠٣ والمغرب لاعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٠ و ١٩٧٢ و ١٩٩٢ و ١٩٩٦ .

ومثلما كان دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ اول دستور ينص على طرح موضوع عام للمناقشة في اليمن , فان الدستور المصري لعام ١٩٥٦ قد كان اول دستور عربي ينص على طرح موضوع عام للمناقشة . وبالعكس ذلك كان الدستور السوري لعام ١٩٢٠ اول دستور عربي يصمت عن النص على طرح موضوع عام للمناقشة وتغايرت الاحكام الدستورية التي قررت نصاً طرح موضوع عام للمناقشة في تفاصيل احكامها . لقد قررت بعض هذه الدساتير حق عشرة اعضاء في السلطة التشريعية طرح موضوع عام للمناقشة مثل دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ والقرار الدستوري رقم ٢ لعام ١٩٦٨ في ج.ع.ي. في حين ارتفع هذا العدد الى عشرين نائب في دستور ج.م.ع. لعام ١٩٧١ وثلاثين عضواً في دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ .

وإذا كانت الدساتير المذكورة أعلاه قد قررت حق عدد معين في طلب طرح موضوع عام للمناقشة فان مجموعة من احكام الدساتير التي قررت ذلك , قد أوردته بصيغة عامة مثل الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ , الذي قرر في المادة ١٥٧ منه بأنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني وبطلب من رئيس الجمهورية او من رئيسه ان تفتح مناقشة حول السياسة الخارجية : يمكن عند الاقتضاء ان تقضي هذه المناقشة الى اصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني تبلغ بواسطة رئيسه الى رئيس الجمهورية وهو نفس الحكم الذي قرره الدستور الجزائري لعام ١٩٨٩ في المادة ١٢١ منه ودستور الجزائر لعام ١٩٩٦ , الذي نصت

على انه : يمكن البرلمان يفتح مناقشته حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية او رئيس احد المجلسين (م. ١٣٠).

واقصر الامر في الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ على انه لا يجوز لمجلس الشعب او احد لجانه ان يطلب من رئيس الوزراء او أي من الوزراء الادلاء ببيان عن موضوع يدخل في نطاق اختصاصه وفقاً للائحة (م. ١٤٣). ويكون طرح موضوع عام للمناقشة بناء على طلب موقع من خمسة اعضاء لاستيضاح سياسة الحكومة في شأن في دستوري الكويت (م. ١١٢) والبحرين لعام (م. ٧٢) ولعام ٢٠٠٢.

وامتد التغيرات في الاحكام المتعلقة بطرح موضوع عام للمناقشة الى اللوائح والانظمة الداخلية للسلطات التشريعية في الدول العربية. والصادرة اغلبها في ظل احكام الدساتير التي لم تقرر هذا الموضوع. مثال ذلك صممت احكام المجلس القومي التأسيسي التونسي واللائحة الداخلية لمجلس النواب التونسي عن النص على طرح موضوع عام للمناقشة كما صممت عن ذلك كل من النظامين الداخليين لمجلسي النواب اللبناني والسوري. وبالمقابل قضت بطرح موضوع عام للمناقشة احكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني ولائحة مجلس الشعب السوداني لعام ١٩٧٤.

بيد أنه اذا كانت احكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب اليمني قد قضت بأنه ((يجوز لعشرين بالمئة على الأقل من اعضاء المجلس طرح موضوع عام للمناقشة واستيضاح سياسة الحكومة فيه وتبادل الرأي حوله (م. ١١٦). فإنة لائحة مجلس الشعب السوداني قد جعلت حق النائب الواحد في طلب الادلاء ببيان حول الامور ذات الاهمية العامة عاجلة . حيث ((يجوز لاي عضو ان يطلب احاطة الوزير المختص علماً بأمر عاجل وذو أهمية عامة وأن يطلب منه الادلاء ببيان (ف. ١ م. ٣١). واشترطت هذه اللائحة ان يقدم الطلب كتابة قبل بدء

الجلسة على ان يكون بيان راند المجلس إذا قدم أي جلسة مخصصة لأعمال الحكومة أو رئيس المجلس في الحالات الأخرى (ف. ٢ م. ٣١).

وبعد ان قضت الفقرة ٣ من هذه المادة بأن للوزير ان يدلي بالبيان مباشرة او ان يطلب تأجيله الى جلسة أخرى. فإن إحالة الطلب الى اللجنة المختصة بقرره رئيس المجلس بتقديم تقرير عاجل عنه او تحويل الطلب الى سؤال (م. ٣٣). وبذلك اضعف هذا الحكم التشريعي وظيفة السلطة التشريعية في هذا المجال الى درجة لا تجد مقابل لهذا النص في أي حكم من احكام السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري.

والأحكام التشريعية للوائح التي صدرت في ظل نصوص الدساتير التي صدرت هذه اللوائح في ظلها لم تشأ العودة الى الخوض في تفاصيل احكامها المتابعة نظراً لان تلك الدساتير قد قضت بذلك بالشكل الذي اوردناه اعلاه. وفي الاخير يأتي طرح موضوع الثقة بالحكومة اهم موضوعات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

٧- طرح موضوع الثقة بالحكومة

تفتح المناقشة في أي مشروع , الباب لطلب الثقة بالحكومة او الوزير. وهناك صلة وثيقة بين الاستجواب وطرح موضوع الثقة بالحكومة او الوزير. حيث اذا نجح الاستجواب فإنه يؤدي الى حجب الثقة عن الوزارة بأكملها او الوزير وفقاً لما هو مقرر في حكم الدستور المعني.

ومع ذلك فإنه لا ينحصر طرح الثقة على الاستجواب وان كان من الاسباب الرئيسية لذلك , إذ يمكن ان يطرح موضوع الثقة دون استجواب.

ونظراً لان موضوع طرح الثقة بالوزارة من العناصر الرئيسية للنظام البرلماني. فإن طرح هذا الموضوع ليس له وجود في النظام الرئاسي. وينحصر طرح موضوع الثقة بالوزير في النظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي

وقد أصبح من المسلم به في التقاليد البرلمانية ان تطرح الوزارة الثقة بها دون استجواب بسبب ان الوزارة عادة ما تطرح الثقة بنفسها للبرلمان دون ان يوجه اليها استجواب بعد تشكيلها وعرض برنامجها على السلطة التشريعية.

وعلاوة على ما تقدم فإن عدم نجاح الوزارة في امر موضع تقدم به مثل مشروع قانون معين او قانون الميزانية السنوية او قرض او أي موضوع من المواضيع التي يتعين ان توافق السلطة التشريعية عليه. فإذا رفضت الأخيرة المشروع المقدم من الوزارة الخ . . يعتبر رئيس مجلس الوزراء هذا الرفض بمثابة تصويت بعدم الثقة بالوزارة , الامر الذي يترك للحكومة الاخذ باحدى الشئتين اما ان تقتنع الحكومة بوجهة نظر السلطة التشريعية في الرفض , او ان يفسر الرفض على انه حجب الثقة.

بيد أنه لا بد للحكومة من ان تكشف عن نيتها عن ذلك مقدماً وقبل التصويت على المشروع.

وبالعودة الى احكام دستير بلدان البحث نجد أنها قد تباينت في موضع طرح الثقة هذه. ويمكن تقسيمها الى ما يلي :

قضت المجموعة الاولى من دستير بعض بلدان البحث عدم الثقة بالوزير اذا قررت السلطة التشريعية ((عدم الثقة في احد الوزراء يجب عليه اعتزال الوزارة ولا يجوز طلب عدم الثقة بالوزارة الا بعد استجواب موجه اليه ويكون الطلب بناء على اقتراح عشرة اعضاء ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة ايام على الأقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية اعضاء المجلس في كل من دستور مصر لعام ١٩٥٦ (ف. ٦ من م. ٨١) ودستور ج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤.

وقضت احكام مجموعة اخرى من الدستير طرح موضوع الثقة بالحكومة باجمعها من حيث المبدأ مثل دستير ج.ع.ي. لاعوام ١٩٦٥ و١٩٦٧ و١٩٧٠

وج.ي.د.ش. ١٩٧٠ وج.ي. لعام ١٩٩٠ والجزائر لعام ١٩٦٣ وسوريا لاعوام ١٩٣٠ و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ و ١٩٧٣ وقانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية... الخ.

غير ان هذه الاحكام الدستورية قد تباينت في كل من عدد الاعضاء الذين يحق لهم تقديم الطلب والاغلبية المطلوبة لقراره والمدة التي يجب ان يتم فيها الاقرار. لقد قررت احكام دستور ج.ع.ي. لعامي ١٩٦٥ (ف.٦ من م.١٨) و ١٩٦٧ (ف.٦ من م.١٦) حق مجلس الشورى سحب الثقة من الحكومة واعفاء رئيس الوزراء من منصبه بأغلبية ثلثي اعضائه , دون ان تشير الى عدد الاعضاء الذين يحق لهم تقديم طلب سحب الثقة من الحكومة ولا إلى المدة التي يصدر فيها المجلس قراره.

وبالمقابل قررت احكام دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ وج.ي.د.ش. لنفس العام ونستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ حق المجلس في سحب الثقة من الحكومة. ولا يجوز سحب الثقة الا بعد استجواب موجه الى الحكومة ويكون الطلب موقعاً من ثلث اعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل مضي اسبوع على الاقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس (م.٦٥ من دستور ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ و م.٧٧ من دستور ج.ي.د.ش. لعام ١٩٧٠ و م.٨١ من دستور ج.د.ي.ش. لعام ١٩٧٨). ومع أن احكام دستور ج.ي. لعام ١٩٩٠ قد اتفقت في احكامها بهذا الشأن مع احكام الدساتير المذكورة في كل من طلب سحب الثقة من الحكومة والمدة التي يقرر فيها المجلس سحب الثقة الا انها قد قررت ان تتم سحب الثقة بأغلبية اعضاء المجلس (م.٧٤).

وتفاوتت احكام مجموعة ثالثة من دساتير بلدان البحث في كل من تقديم طلب سحب الثقة من قبل النواب والمدة التي يقرر فيها المجلس سحب الثقة والاغلبية المطلوبة لاتخاذ ذلك القرار مثال ذلك قضي الدستور السوري لعام

١٩٣٠ (م. ٣٥) بأن يطلب سحب الثقة خمسة عشر نائباً. ولا يناقش الطلب الا بعد يومين في دستور سوريا لعامي ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٦٧) وبطلب سحب الثقة خمسة نواب مع عدم الاشارة الى المدة التي يناقش فيها هذا الطلب في دستور سوريا لعام ١٩٧٣ (م. ٧٢). وان يوقع على طلب سحب الثقة ثلاثون نائباً على أن يطرح الطلب للمناقشة بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمه وتتخذ الآراء بعد يومين من المناقشة. وأن يصدر القرار بشأنه في ميعاد لا يتجاوز أربعة عشر يوماً من تقديمه في الدستور المصري لعام ١٩٣٠ (م. ٦٦).

أما الاغلبية المطلوبة لقرار سحب الثقة في المجلس , فهي الاغلبية المطلقة في دساتير سوريا لالعوام ١٩٣٠ (م. ٣٥) و ١٩٥٠ و ١٩٦٢ (م. ٦٧) و ١٩٧٣ (م. ٧٢).

وبالمقابل لم يقرر قانون إدارة العراقية في الفترة الإنتقالية الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من الحكومة، إذ إكتفى بالنص على أن يكون رئيس الوزراء والوزراء مسئولين أمام الجمعية الوطنية ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تتحل الوزارة بأسرها (م. ٤٠ ف أ) .

وهناك دساتير أخرى في بلدان البحث لم تجعل الحكومة مسؤولة امام السلطة التشريعية وبذلك لا تتمتع هذه السلطة بحق سحب الثقة من الحكومة كما هي الحال في الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ والجزائري لعام ١٩٧٦ والتونسي قبل تعديله عام ١٩٧٦. لأن الوزارة مسؤولة امام رئيس الدولة. كما ان دساتير أخرى رغم انها قد قررا سحب الثقة من الحكومة الا ان الأخيرة مسؤولة مسؤولية مزدوجة امام رئاسة الدولة والسلطة التشريعية كما هي الحال في دستوري ج.ع.ي. لعام ١٩٧٠ ودستور السودان لعام ١٩٧٣.

في حين إكتفى الدستور السوداني لعام ١٩٩٨ بالنص على طرح الثقة بالوزير فقط ، في سياق نص المادة ٨٥ منه التي خولت للمجلس الوطني وفق اللائحة أن يقرر إستجواب أي وزير إتحادي في أية مسألة تتعلق بأعباء وزارته ويؤخذ الرأي حول نتيجة الإستجواب في جلسة تالية أو إذا قدم إقتراح بطرح الثقة بالوزير، فإذا الإقتراح يخاطب رئيس الجمهورية بذلك وهو ما أكدته الدستور السوداني لعام ٢٠٠٥ كما بينا أعلاه .

وبناء على تقدم فإن دساتير مصر لعام ١٩٥٦ وج.ع.م. لعام ١٩٥٨ وج.ع.ي. لعام ١٩٦٤ قد خولت للسلطة التشريعية حق سحب الثقة من الوزير . بينما قرر الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ حق سحب الثقة من رئيس الوزراء بشرط ان يتقدم بإقتراح سحب الثقة ٣/٢ النواب. وانحصر حق السلطة التشريعية على سحب الثقة من نائب رئيس الوزراء والوزراء في دستور ج.ع.م. لعام ١٩٧١ و يكون سحب الثقة بموافقة رئيس الجمهورية في هذا الدستور. وانحدر امر هذا الموضوع الى ان اصبح حق المجلس الوطني العراقي بموجب دستور ١٩٧٠ الى اقتراح اعفاء أي من الوزراء (ف.٧.م.٤٧).

وعلاوة على ما تقدم أصبحت الحكومة في تونس (بعد تعديل الدستور في ١٩٧٦) مسؤولة أمام السلطة التشريعية عن تنفيذ سياسة رئيس الدولة. ومع ان الدستور الجزائري لعام ١٩٨٩ قد قضى بأن تكون الحكومة مسؤولة امام المجلس الشعبي الوطني فإنه في حالة عدم موافقة المجلس على برنامج الحكومة الجديدة المعينة من قبل رئيس الدولة يحل المجلس الشعبي الوطني دون الاشارة الى طريقة سحب الثقة من الحكومة والاعلبية المطلوبة لذلك. ولرئيس الحكومة ان يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويت بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته في دستور الجزائر لعام ١٩٩٦ (م.٨٤).

(٤) إذا أقر المجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر الى الملك للبت فيه بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة أو يحل مجلس النواب .

وقرر دستور قطر لعام ٢٠٠٣ سحب الثقة بالوزير فقط في المادة ١١١ منه التي قضت بأن كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته، ولا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة إستجواب موجه إليه، ويكون طرح الثقة بناء على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويعتبر الوزير معزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة .

وبالمقابل أتى الدستور الحجري لعام ١٩٥٢ بنص يقضي بأنه : للمجلس التشريعي ان يسحب الثقة من مدير المديرين بمجلس المديرين في حالة تقديم استقالة (م.٦٤). وصممت عن النص على سحب الثقة احكام قانون الحجاز الاساسي لعام ١٩٢٦ والميثاق الوطني المقدس لعام ١٩٤٨ في اليمن ودساتير اتحاد الجنوب العربي لعام ١٩٥٩ المعدل عام ١٩٦٢ ودستور ولاية دثينة لنفس العام والامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ وقطر لعام ١٩٧٢ والنظام الاساسي للدولة في سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ ونظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية لعام ١٩٩٢. وإذا كانت الاحكام الدستورية العربية يصدد السلطة التشريعية بالشكل المذكور اعلاه فاننا سنفرد الجزء الثامن للوضع الحقوقي لرئيس الدولة في البلدان العربية وطرق انتخاب رئيس الجمهورية ومدة صلاحياته .

الفهرس

الصفحة	الموضوع
١٧٢٧	الباب الاول: الوضع الحقوقي للنائب .
١٧٩٩	الباب الثاني : رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

أنظمة الحكم في الدول العربية

(عشرة أجزاء في ثمانية مجلدات)

الجزء الأول : نشأة الأحكام الدستورية العربية
وبنياتها الفنية وطرق تعديلها

الجزء الثاني : نوع الدولة وشكل نظام الحكم
في التشريع الدستوري العربي

الجزء الثالث : الحقوق والحريات في الدول العربية

الجزء الرابع : النظام الإنتخابية في الدول العربية

الجزء الخامس : طرق قيام السلطة التشريعية والمؤقتة
وبنياتها الإجتماعية والسياسية والفنية

الجزء السادس : النشاط البرلماني للسلطة التشريعية

الجزء السابع : الوضع الحقوقي للنائب في السلطة التشريعية

الجزء الثامن : الوضع الحقوقي لرئيس الدولة في الدول العربية

الجزء التاسع : صلاحيات رئيس الدولة في الدول العربية

الجزء العاشر : الحكومة وهيئات الوحدات المحلية

Bibliotheca Alexandrina



0946707



المكتب الجامعي الحديث

مساكن سوتير - أمام سيراميكا كليوباترا - عمارة (5) مدخل (2) - الأزاريطه - الإسكندرية

ت: 00203/4865277 فاكس: 00203/4843879

بالتعاون مع مركز البحوث الدستورية والقانونية - تعز